



HAL
open science

La disputa por la educación: Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina

Marcela Gómez Sollano, Martha Corenstein Zaslav

► **To cite this version:**

Marcela Gómez Sollano, Martha Corenstein Zaslav. La disputa por la educación: Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina. 2019, 978-607-30-1549-3. hal-03783123

HAL Id: hal-03783123

<https://hal.science/hal-03783123v1>

Submitted on 21 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LA DISPUTA POR LA EDUCACIÓN

Tensiones y articulaciones en el
marco de las reformas educativas
en México y América Latina

Marcela Gómez Sollano
Martha Corenstein Zaslav
Coordinadoras



FFL

SEMINARIOS

UNAM

LA DISPUTA POR LA EDUCACIÓN

TENSIONES Y ARTICULACIONES EN EL
MARCO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS
EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA



SEMINARIOS

MARCELA GÓMEZ SOLLANO
MARTHA CORENSTEIN ZASLAV
Coordinadoras

LA DISPUTA POR LA EDUCACIÓN

TENSIONES Y ARTICULACIONES EN EL
MARCO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS
EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL ACADÉMICO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina fue elaborado en el marco del proyecto UNAM-DGAPA-PAPIIT-IN400714 “Políticas y reforma educativa en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano. Tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”.

Primera edición: 2019
Mayo de 2019

D. R. © 2019. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Av. Universidad 3000, colonia
Universidad Nacional Autónoma de México,
C. U., Delegación Coyoacán, C. P. 04510, Ciudad de México.

ISBN 978-607-30-1549-3

Prohibida la reproducción total o parcial
por cualquier medio sin autorización escrita
del titular de los derechos patrimoniales.

Editado y producido en México

Contenido interactivo

- **Presentación**

PRIMERA PARTE

LA INSCRIPCIÓN DE LO EDUCATIVO MIRADAS

Y HORIZONTES DE UN OBJETO EN CONSTRUCCIÓN

- **Un mosaico para armar. Trazos y trozos para pensar las reformas educativas en la historia reciente de América Latina: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas**
- **Implicaciones del concepto de crisis: Universidad, educación, saber**
- **Una reflexión sobre la educación en Nuestra América y sus alternativas pedagógicas**
- **La educación latinoamericana: del liberalismo al neoliberalismo**

SEGUNDA PARTE

PROCESOS DE REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA. APORTACIONES DESDE EXPERIENCIAS REGIONALES

- **La “contrarreforma” posneoliberal en Argentina. Tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas (2003-2015)**
- **Políticas y reformas educativas para la infancia en Colombia (1982-2015). La experiencia de Bogotá**
- **La configuración de la política meritocrática en el marco de la reforma educativa peruana: magisterio, actores y tensiones (2007-2015)**
- **La carrera docente en el marco de la reforma educativa en Chile**
- **Movimientos sociales, políticas públicas y reformas educativas en la historia reciente de Brasil**

TERCERA PARTE

LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 EN MÉXICO

SUJETOS, PROCESOS Y ESPACIOS POLÍTICO-PEDAGÓGICOS

- **Los docentes: figura central de la Reforma Educativa de 2013. Sentidos, tensiones y articulaciones**
- **La Evaluación en la Reforma Educativa de 2013: entre lo pedagógico y lo político**
- **Autonomía de gestión en el discurso de la Reforma Educativa del 2013**
- **Los Consejos de Participación Social en la Educación, en el marco de la Reforma Educativa de 2013**
- **Alternativas pedagógicas frente a la Reforma Educativa en México. Itinerarios para pensar opciones posibles**
- **La educación indígena y la inclusión educativa: tensiones y articulaciones en la Reforma Educativa 2013**

ANEXOS

Anexo I

Anexo II

Sobre los autores y colaboradores de este libro

Índice

[Para regresar a este Contenido interactivo dar *click* en la flecha]

PRESENTACIÓN

MARCELA GÓMEZ SOLLANO

Como el viento que recoge las hojas caídas de los árboles que las vieron crecer y les dieron vida para hacerlas volar a otras latitudes, la escritura que acompaña los 15 capítulos y dos anexos que conforman la presente obra, se desplegó al calor de los acontecimientos que marcan parte de la historia reciente de este territorio emblemático que José Martí bautizó con el nombre de Nuestra América.¹

Este recorrido por el que transitamos quienes participamos como autores y autoras de este volumen colectivo, se nutrió de un trabajo de investigación intenso, de ese ir y venir por el que la historia nos sumerge en ocasiones para mostrarnos que el “orden” de las cosas puede cambiar frente a la incertidumbre e indeterminación de lo real, de las exigencias que la producción de conocimiento demanda cuando lo que está en juego es dar cuenta de la particularidad de la realidad a partir de las exigencias que un objeto de estudio plantea, de la construcción de las herramientas conceptuales y metodológicas que un ejercicio de indagación e interpretación de la información le demanda al investigador y a la investigación misma, así como de lo

¹ En 1981 se publica *Nuestra América* de José Martí, obra emblemática en la que el prócer cubano define con claridad los problemas de esta región mestiza e indígena del mundo. (J. Martí, *Nuestra América*. Cuba, Instituto de Cultura, 1981).

que implica poner en tensión nuestras propias certezas cuando la interrogación acuciosa y experta emerge para marcar, a partir de la reflexión crítica y propositiva que, desde la mirada del otro, nos enfrenta a las limitaciones o aportaciones que los textos van teniendo en el proceso de elaboración; pero, sobre todo, de las preguntas siempre abiertas e inacabadas que acompañan el quehacer académico de quienes participamos de una institución que, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), exige la mayor responsabilidad ética y profesional que tenemos como educadores con la sociedad y con las nuevas generaciones, y que son aquellas que se interrogan sobre ¿cuál es el sentido que tiene aquello que investigamos? ¿Qué tan pertinente es? ¿Qué permite pensar del momento histórico que vivimos? Y ¿a qué nos enfrenta en nuestra propia condición de sujetos concretos relacionados tanto con el conocimiento como con la realidad misma?

Por ello, en el momento en que como equipo de investigación del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL)² que se conforma de especialistas del campo de la educación y de las ciencias sociales de México, Argentina, Brasil, Chile y Colombia nos dimos a la tarea de definir el campo problemático de nuestro estudio

² Para una ubicación del proceso de conformación y desarrollo del Programa APPEAL se sugieren, entre otros, los siguientes textos: Adriana Puiggrós y Marcela Gómez Sollano, (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, UBA, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras/Miño y Dávila, 2003; A. Puiggrós, (dir.), Lidia Mercedes Rodríguez, (coord.), *Saberes: reflexiones, experiencias y debates*. Buenos Aires, Galerna, 2009; L. M. Rodríguez, (dir.), *Educación popular en la historia reciente en Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva*. Buenos Aires, Programa APPEAL, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-Universidad de Buenos Aires, 2013; M. Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013.

para el periodo 2013-2016,³ la reflexión nos llevó por un territorio que, marcado por la coyuntura, situaba el tema de la reforma educativa y, en algunos contextos de las contrarreformas que en materia de educación comenzaban a implementar los gobiernos en turno, como parte de iniciativas políticas de carácter estructural. En este marco, el apoyo brindado en su oportunidad por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de

³ El proyecto de investigación es coordinado por Marcela Gómez Solano, responsable, y Martha Corenstein Zaslav, corresponsable. En este periodo han participado como investigadores: Ana María Martínez de la Escalera, Liz Hamui Sutton, Esther Charabati, Ana María del Pilar Martínez Hernández (académicas adscritas a la Facultad de Filosofía y Letras y la Facultad de Medicina de la UNAM), así como Martha Josefina Franco García, de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Puebla y Noemí Cabrera Morales de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública. Los investigadores extranjeros que han participado en esta fase de la investigación son: Cecilia Paz Millán la Rivera (APPeAL, Chile, adscrita al programa de posdoctorado de la Pontificia Universidad de Chile). De Brasil, participan Lia Pinheiro Barbosa (APPeAL, Brasil, Universidade do Ceará de Brasil), Telmo Adams (Universidades do Vale do Rio dos Sinos) y Cheron Zanini Moretti (Universidad de Santa Cruz do Sul). De Argentina han participado los siguientes investigadores: Adriana Puiggrós, Lidia Mercedes Rodríguez, Ariadna Abrita, Mónica Fernández, Roberto Marengo, Belén Mercado, Cristina Tucci, Antonio Nicolau, Natalia Pelusso, Denisse Garrido (APPeAL, Argentina, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires). De Colombia participan Cecilia Rincón y Ana Virginia Triviño Rocancio (APPeAL, Colombia, Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia). Los estudiantes becarios y tesisistas que se han integrado en esta fase de desarrollo del proyecto son: Ashanty Herrerías Ramírez, Sandra Daniela Chávez Urquiza, Nadia Montserrat Valdés Alonso, Yosajani Lizbeth Castillo Cedillo, Rosario Ruiz Cascajares, Georgina Hermida Montoya, Ana Laura López González, así como Eduardo Ruelas Eguiarte de las carreras de Pedagogía y Estudios Latinoamericanos respectivamente; ambas licenciaturas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Además de Beatriz Cadena Hernández, Nancy Zúñiga Acevedo, Alma Karina García Torres y Christian Aarón Cruz Cruz, como también Leonardo Oliver Ortiz Flores de las Maestrías en Pedagogía y Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) y la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, nos permitió contar con las condiciones para el desarrollo del Proyecto titulado “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”.⁴

Sin duda, la temática planteada condensa una multiplicidad de dimensiones y recortes de realidad, algunas de las cuales están fuertemente relacionadas con las implicaciones que ha tenido el neoliberalismo⁵ en la definición de las lógicas que marcan el tipo de políticas y la racionalidad que las acompaña, fuertemente imbricadas con tendencias de carácter mercantil que afectan de manera profunda los sistemas educativos de la región, así como las condiciones en que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se forman y en las que los educadores despliegan su tarea cotidiana en las aulas. Y otras, con la generación de programas que algunos gobiernos de corte progresista del continente latinoamericano, sobre todo del Cono Sur, promovieron para tratar de revertir el tsunami neoliberal,⁶ así como las iniciativas

⁴ El proyecto de investigación se realiza en la Facultad de Filosofía y Letras, y cuenta con el respaldo del programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), sustentado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM. El número de registro del proyecto es DGAPA-PAPIIT: IN400714.

⁵ “¿Cuál fue el panorama que dejó en América Latina esta ráfaga, que no ha terminado su camino, en lo que llamamos el proceso educativo neoliberal? [...] se la describe, se la analiza, se la contextualiza, pero uno mismo es un sujeto atravesado por ella [...] Aunque creo que todos hemos tenido la oportunidad de discutir las grandes políticas neoliberales, quisiera subrayar —precisa Puiggrós— cuáles han sido las consecuencias más fuertes de su modelo educativo llevadas a su máxima expresión [...] y que es la desarticulación, la dispersión de los sistemas. La política neoliberal ataca los sistemas, sobre todo ataca los sistemas públicos: al de salud, al educativo, al provincial, al de transportes, y a todos; no ataca solamente al *Estado protector*, sino también al Estado. (Cf. A. Puiggrós y colaboradores, “Capítulo I. Trayectorias del tsunami neoliberal”, en *Cartas a los educadores del siglo XXI*. Buenos Aires, Galerna, 2007, p. 19).

⁶ “Los años virtuosos de nuestro continente [el más desigual del mundo]

y experiencias educativas que diversos sectores de la sociedad y movimientos sociales han generado y sostenido para imprimir un sentido propio o particular a la educación y a los procesos de formación como parte de dinámicas político-culturales más amplias.⁷

En este cambiante e incierto contexto, interrogarse sobre los procesos de reforma educativa que se están implementando en América Latina, adquiere relevancia y pertinencia histórica, social y pedagógica, no solamente para situar las particularidades de éstas en México y algunas regiones de América Latina, sino para dar cuenta de la lógica y el sentido político con el que operan y las consecuencias que tienen para sectores concretos de un continente que, como el nuestro, es el más desigual del

se dieron cuando liderazgos populares lograron poner en práctica gobiernos antineoliberales, dando prioridad a la cuestión social y no a los ajustes fiscales, a los procesos de integración regional y no a los tratados de libre comercio con EE.UU., y recuperando el papel activo del Estado en lugar de la centralidad del mercado. Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador, fueron los escenarios más importantes de esas experiencias políticas determinantes para la izquierda latinoamericana y para el destino de la región. Líderes como Hugo Chávez, Lula da Silva, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Pepe Mujica, Evo Morales y Rafael Correa, se proyectaron como referencia política para la izquierda mundial [...] Fueron los años más virtuosos en la historia política de esos países y en la proyección positiva de Latinoamérica en el mundo. Fue cuando más han disminuido las desigualdades en nuestros países, cuando ha habido menos miseria, cuando ha habido más inclusión social, cuando nuestros países han tenido más prestigio”. (Emir Sader, “Recuperar la hegemonía de la izquierda”, en *La Jornada*, Sección Mundo, sábado 4 de agosto, año 34, núm. 1220. Ciudad de México, 2018, p. 26).

⁷ Cf. M. Gómez Sollano y M. Corenstein, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*; Lia Pinheiro Barbosa, *Educación, resistencia y movimientos sociales: la praxis educativo-política de los Sin Tierra y de los Zapatistas*. México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM, 2015. (Colección Investigación Doctoral); Roseli Caldart, *Pedagogía do Movimento Sem Terra*. São Paulo, Expressão Popular, 2004; Patricia Mediana, (coord.), *Pedagogías insueltas: Movimientos político-pedagógicos y memorias colectivas de educaciones otras en América Latina*. México, Juan Pablos/Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2015.

mundo. De ahí la importancia de su análisis y discusión en términos de la cuestión de la pobreza y la del mercado, como dos ejes-problema que marcan muchas de las lógicas y de las tensiones, así como de los posicionamientos y las propuestas en las que se disputa la situación de la educación en nuestros días. “Porque si lo ponemos en estos términos —tal como lo precisa Puiggrós— se nos presenta un escenario en el que hay quienes tienden a multiplicar la injusticia social y hay quienes sufren esa injusticia”.⁸

En esta tensión, marcada por articulaciones y diferencias, se despliega una trama densa cruzada por conflictos, problemas, antagonismos, inercias, resistencias que reconfiguran la escena educativa en que los procesos de formación y transmisión-apropiación-resignificación del conocimiento y los saberes tienen lugar, en el marco de una realidad compleja, diversa, múltiple de sujetos, cuya constitución no es ajena a la lucha por la hegemonía y a las capacidades de los diversos sectores de la población para generar opciones que respondan a requerimientos específicos, así como a la producción de alternativas que, articuladas a nuevos procesos, puedan ser la base para la construcción de proyectos de transformación social. Sin duda, el papel del educador en este proceso es central.

Desde este entramado se tejen las páginas y capítulos que con el título *La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina*, van hilvanando las narrativas con las que los autores y autoras participantes buscan aproximar al lector a una parte de la historia reciente de la educación latinoamericana profundamente marcada por las políticas educativas que, bajo dinámicas y ópticas particulares, han impulsado diversos gobiernos para “definir” las directrices por las que, desde su óptica, los sistemas educativos deben transitar, en ocasiones, aun a costa de la educación misma, así como las respuestas u opciones que se abren cuando la voz y la acción de los sectores involucrados

⁸ A. Puiggrós, *Cartas...*, *op. cit.*, p. 21.

hacen valer su historia, sus saberes y sus experiencias para incidir, desde posiciones y propuestas concretas, en la definición del quehacer educativo y las bases para su implementación en un marco de justicia social y en la defensa de la educación como un “bien público y social”, como un derecho humano fundamental.

La elaboración colectiva que el equipo llevó a cabo, tanto a nivel teórico-conceptual como desde diversas aproximaciones metodológicas, permitieron plantear una serie de cuestionamientos, interpelaciones y aproximaciones interpretativas acordes a los contextos, periodos y variadas propuestas y referentes estudiados. Los cuestionamientos surgidos fueron llevados al plano pedagógico, lo que permitió discutir e identificar las múltiples variantes y caracterizaciones de las experiencias regionales que aquí se sitúan como base para el análisis.

Para llegar a estas aproximaciones, resultó imprescindible el trabajo de discusión continua en el Seminario de Investigación y Formación del proyecto,⁹ espacio de análisis y producción de conocimientos que convoca de forma periódica al colectivo de investigadores a participar en la generación de un ejercicio de problematización para delimitar el campo de estudio del proyecto, y en las construcciones conceptuales y metodológicas

⁹ El programa APPEAL ha organizado para ello el Seminario de Investigación y Formación en que investigadores —permanentes e invitados—, docentes y estudiantes —de pregrado y posgrado, becarios y tesistas—, reunidos en sesiones que se llevan a cabo quincenalmente, hemos logrado construir colectivamente conocimientos y saberes a través del diálogo, la tensión y contraposición continuos entre categorías y experiencias, en el debate constante de enfoques teórico-conceptuales y epistemológicos para analizar, explicar o cuestionar propuestas educativas provenientes de diversas realidades de América Latina. Asimismo, parte de los resultados de las elaboraciones colectivas y los avances de investigación se presentan en eventos nacionales e internacionales organizados por el equipo o en los que participamos como grupos regionales de trabajo y en lo individual, además de las producciones que, como insumos parciales, se van generando a lo largo del desarrollo de la investigación (artículos, *papers*, informes, tesis de licenciatura y posgrado, ponencias).

producidas colectivamente para su abordaje, relacionado con: las implicaciones que tiene en la reconfiguración del sistema educativo nacional, la reforma educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en México en relación y diferencia con las que han promovido o están impulsado los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú y las alternativas pedagógicas que diversos agentes han generado en un contexto marcado por profundas transformaciones, desigualdades y crisis.

Un cuestionamiento central que surgió al delimitar el campo problemático del estudio en que se basan los trabajos que conforman este libro es que, las reformas educativas promovidas en las últimas décadas en nuestro país expresan tensiones y articulaciones en las que se condensan las diferentes posiciones que sectores específicos ocupan, así como las alternativas pedagógicas que sostienen y buscan impulsar frente al proyecto educativo hegemónico.

Reconstruir lo educativo y sus desafíos requiere de distinciones conceptuales que permitan diferenciar niveles de análisis, la lógica de las articulaciones, las negociaciones, las tensiones y los conflictos —derivados de los juegos de poder— entre los sujetos involucrados que luchan por sus intereses y posiciones en el ámbito de lo social.¹⁰ A este desafío de reconstrucción articulada de la realidad buscan responder los trabajos que aquí se presentan, con el fin de establecer una relación entre lo conceptual y el proceso particular que cada investigador o grupo de México, Argentina, Brasil, Colombia o Chile configuró como recortes para la indagación y análisis, atendiendo las coordenadas espacio temporales que se especifican en cada capítulo, lo que posibilitó, además, una revisión crítica del marco teórico de la investigación. Cada uno de ellos, expone el análisis que realizó para abordar algunos de los problemas educativos en el presente y pensar la compleja

¹⁰ Thomas Popkewitz, “Política, conocimiento y poder. Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de educación*, núm. 505. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos, 1994.

articulación entre las políticas y reformas educativas y las alternativas pedagógicas que generan los sujetos de la educación para responder a situaciones concretas en el marco de la lucha por la hegemonía. Resultado de este ejercicio particular de indagación y reflexión, es el rico espectro de temáticas, referentes y análisis que convoca, desde su título, la composición de este libro en el que se vislumbran las expectativas y logros de sujetos sociales que han buscado enfrentar al modelo hegemónico preponderante en su contexto, y como expresión de experiencias que inscriben un registro específico en el presente y el futuro de la educación latinoamericana, a condición de asumir que la historia se sigue escribiendo en esa tensión entre lo necesario y lo contingente.

En este sentido, uno de los ejes-problema que enhebra parte de las elaboraciones que se despliegan de la “pluma” que da vida al ejercicio de construcción de conocimiento que aquí se presenta, se relaciona con el supuesto de que la comprensión de experiencias educativas históricas, permite interrogar al pasado, interpretarlo, darle sentido y, al hacerlo, cuestionar y mirar al presente dándole, igualmente, significado y pertinencia histórica en un horizonte prospectivo que lo trasciende.

Por ello, se han seleccionado para su estudio algunas reformas educativas realizadas en México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú considerando la historia reciente en que se inscriben las políticas que en esta materia han promovido los gobiernos en los últimos años de la presente década, revisando el contexto en el que surgieron, las características que presentaron en relación con el paradigma hegemónico de su momento, así como las condiciones de tensión que supuso su planteamiento, instauración y consecuencias para los sujetos involucrados e impactados por ellas.

Esta interpelación a procesos histórico-políticos a partir de las categorías construidas en APPeAL, permite dar una interpretación diferente a las establecidas en diversos trabajos que abordan temas históricos de la educación en México y América Latina. Desde esa perspectiva, se lleva a cabo una doble función investigativa: la relacionada con la construcción de una

mirada que articula el momento histórico con la coyuntura¹¹ para el propio proyecto; y la que permite difundir hacia otros contextos el marco teórico-conceptual y metodológico desarrollado en APPEAL, en una etapa previa de investigación,¹² focalizando este ejercicio en la revisión histórico-genealógica del concepto “reforma educativa”, en las diferentes experiencias regionales estudiadas.

Se abre así un campo diferente, no sólo porque habilita al estudio de amplios espacios de lo social, sino porque permite comprender el proceso de organización de los sistemas escolares latinoamericanos como el resultado de procesos de construcción de hegemonía en el campo específicamente pedagógico, pero articulado a otros planos. Contribuye a desnaturalizar el relato de construcción de los Sistemas de Instrucción Pública Centralizados Estatales, y hacer visibles las luchas por las lógicas que los iban a consolidar.¹³

En este sentido, tal como se precisa en el capítulo titulado “Un mosaico para armar. Trazos y trozos para pensar las reformas educativas en la historia reciente de América Latina: tensiones,

¹¹ De acuerdo con Manuel Ramírez, recuperando algunos de los planteamientos de Hugo Zemelman, “el análisis de coyuntura es un análisis del presente [...] [lo que] significa desarrollar un tipo de conocimiento histórico político [o sea] aquel que tiene como punto de partida al sujeto y sus prácticas sociopolíticas. Se trata entonces de un análisis de los sujetos en su praxis, es decir, en cómo construyen su historia, en términos de estrategias y proyectos; [lo que lleva a plantear] la idea de que la historia es entonces una serie de coyunturas que significan los momentos de inserción de las prácticas y proyectos de los diferentes sujetos sociales. (Cf. M. Ramírez Casillas, “El análisis de coyuntura como metodología de análisis político”, en *Convergencia*, núm. 3, junio. Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, p. 47). En palabras de Rodríguez: “Contribuye a visualizar aquellos puntos que pueden ser activados en vistas a la construcción de un proyecto transformador”. (L. M. Rodríguez, (dir.), *Educación...*, *op. cit.*, p. 27; Hugo Zemelman, *De la historia a la política*. México, Siglo XXI/Universidad de las Naciones Unidas, 1990).

¹² Cf. M. Gómez Sollano y M. Corenstein, *Reconfiguración...*, *op. cit.*

¹³ L. M. Rodríguez, *Educación...*, *op. cit.*, p. 26.

formas de articulación y alternativas pedagógicas” con el que abre la primera de las tres partes que conforman la presente obra, al vincular lo político con lo pedagógico surgen tensiones que se expresan en reformas educativas orientadas por legislaciones y otros mecanismos de carácter estatal y social mediadas por instituciones que afectan, de manera desigual y combinada, a los diversos sujetos pedagógicos. Enfocar las interacciones, los acuerdos y lo que se negocia en el proceso de gestación, definición, implementación y transformación de una determinada reforma educativa, permite comprender los alcances y limitaciones de la operación político-pedagógica que en este proceso se juega y disputa, así como las expresiones sociales de promoción, aceptación, resistencia y confrontación acerca de las nuevas reglas que norman el ámbito de la educación.

A partir de esta idea fuerza, Marcela Gómez Sollano despliega un ejercicio de construcción conceptual y categorial que articula parte del ejercicio de elaboración conceptual que los equipos de investigación generaron a partir de las diversas temáticas que, en tanto recortes, delimitan el campo problemático de este estudio. En él se especifican las nociones ordenadoras generadas, así como el horizonte teórico, epistemológico y metodológico sobre el que se estructuró el proyecto mismo, el cual se nutrió, además, del ejercicio de diálogo e intercambio sostenido en el Seminario de Investigación y Formación para la puesta en común de los referentes analíticos, así como la revisión crítica de los avances de investigación, atendiendo la particularidad de cada uno y su inscripción en contextos fuertemente erosionados por la vertiginosidad del tiempo presente. El objeto —precisa Gómez Sollano— es ubicar los fenómenos en términos de su reconstrucción articulada con otros niveles y planos de la realidad. Por oposición a un proceso de corroboración de hipótesis, las categorías son herramientas de construcción del campo de lo observable como campo problemático.¹⁴

¹⁴ H. Zemelman, *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*. México, El Colegio de México, 1987.

Así, este estudio se basa en una estrategia intensiva de aproximación al problema, con el objeto de dar cuenta de la compleja relación entre los hechos estudiados y una realidad cambiante. Construir información relevante sobre las formas en que ha ido transformándose aquello que se significa como “reforma educativa” en tiempos de profundización de las desigualdades, crisis y erosión de lo social, supone un cuidadoso trabajo de reconstrucción de las relaciones al interior de los procesos educativos —dentro y fuera de la escuela— en contextos más amplios; identificar los problemas nodales, los sujetos pedagógicos que intervienen y la manera en que se posicionan frente a las exigencias que un determinado proceso de reforma educativa demanda, en tensión con dinámicas que se han configurado en el mediano y largo tiempo histórico, con las articulaciones y desplazamientos que todo proceso histórico-social conlleva, en la indeterminación de las relaciones sociales y sus condiciones —materiales y simbólicas— de producción.

A partir de dicha delimitación, este primer apartado del libro continúa la ruta trazada al cobijar con el título “La inscripción de lo educativo. Miradas y horizontes de un objeto en construcción”, tres capítulos más que, sumados al anterior, nos sumergen en el horizonte conceptual construido, pero esta vez enriquecido por la mirada crítica y problematizadora que destacados especialistas despliegan para inscribir un registro de intelección que se abre a nuevas interrogantes y perspectivas del conocimiento de la educación y la pedagogía latinoamericanas, así como de las instituciones, los saberes y la política.

Así, Ana María Martínez de la Escalera en su ensayo titulado “Implicaciones del concepto de crisis: Universidad, educación, saber”, incorpora el debate sobre la importancia de pensar el concepto de crisis, ya que, de alguna manera, acompaña parte de la historia reciente de nuestras sociedades y, por lo tanto, de la educación misma. Situación que, señala la autora, se ha agudizado de manera significativa en las últimas tres décadas. Por ello, precisa, es importante detenernos a ubicar la dimensión del concepto de crisis y las implicaciones que esto tiene para

pensar el presente y futuro de instituciones, ya que muchos de los argumentos que se despliegan en torno a lo educativo proceden de comprender a la universidad y sus tareas, así como a la política y las decisiones que en su nombre se toman.

De esta manera, el análisis que privilegia la especialista en filosofía, pone el acento en el plano conceptual para pensar la dimensión de la política, lo político, lo público y la noción de crisis fuertemente articulada al de crítica. Leer desde este registro conceptual y analítico la dimensión de la educación, particularmente de las reformas educativas, configura un horizonte en que los vocabularios habilitan la toma de la palabra, así como los saberes que permiten *desedimentar* lo que se presenta como “natural” a los ojos de las personas, las instituciones, las generaciones y los discursos. Por ello, como lo precisa Martínez de la Escalera, aunque sea por poco tiempo, la crisis puede ser bienvenida porque es la oportunidad del cambio. Cambio no absoluto sino, sin duda, hacia las experiencias de lo humano en la solidaridad y los intercambios de saberes y técnicas sin las presiones del mercado capitalista.

Sin duda, esta precisión teórico-política lleva a Telmo Adams y Cheron Zanini Moretti a abrir “Una reflexión sobre la educación en Nuestra América y sus alternativas pedagógicas”. Así, en este tercer capítulo de la primera parte de la obra, los autores nos conducen por una ruta que, además de abrir el campo de problemas a nuevas conceptualizaciones y lógicas de intelección, las enriquecen. Particularmente, este capítulo propone, en palabras de sus autores, una reflexión sobre la educación en *nuestra* América y sus alternativas pedagógicas.

Para ello, los investigadores brasileños recuperan algunos referentes del pensamiento de la (Des)colonialidad que permite pensar, tal como lo precisan y desarrollan en su capítulo, el proceso contradictorio y la tensión dialéctica entre las herencias coloniales —la colonialidad— y la lucha por la superación —la descolonialidad— cuestiones que, desde esta perspectiva, no deben perderse de vista pues tienen impacto en el tipo de reformas educativas que los gobiernos de la región han impulsado

en las últimas décadas en diversos países de América Latina. Su trabajo constituye una propuesta de reconocimiento de las herencias coloniales como de la coexistencia de alternativas capaces de “trabajar” en este proceso contradictorio. Se trata, en este sentido, de una discusión sobre la alternativa como una categoría analítica vinculada, especialmente, a las ausencias y emergencias de experiencias sociales.

Discusión que, en el mapa de la reflexión abierta adquiere una dimensión teórica, conceptual e histórica particular en el cuarto y último capítulo que cierra esta primera parte de la obra, la cual se ve enriquecida con el trabajo de Adriana Puiggrós titulado “Liberalismo y neoliberalismo en la educación latinoamericana”. En este apartado, la autora sitúa como objeto de análisis al campo problemático de la educación latinoamericana en su complejo “tránsito” del liberalismo al neoliberalismo en educación. Abrir el espectro de la reflexión al acercamiento y distanciamiento de los escenarios educativos que plantean y han derivado de este proceso, constituye una base para situar históricamente las políticas y propuestas que han definido, en parte, las formas de organización y estructuración de los sistemas educativos de la región. Al respecto, Puiggrós plantea una interrogante por demás importante y desafiante al cuestionar si el neoliberalismo ha conformado una *paideia*, y por lo tanto, si la educación solamente reproduce al sujeto del mercado, o si en el juego discursivo entre lo necesario y lo contingente del devenir histórico existe aún el deseo de construir una nueva cadena de significaciones pedagógicas.

Para abordar este campo problemático, la destacada investigadora hace jugar el concepto de *paideia*, en tanto concepción socialmente compartida de la cultura y de los sentidos de la educación y, la convicción de la educación como decisión política, con el objeto de aportar al análisis de las tramas pedagógico-culturales de nuestra época. A partir de esta base, elabora una lectura retrospectiva de la educación latinoamericana, que lejos de desconocer las especificidades de cada periodo o región, encuentra puntos y principios comunes que marcan, de manera

particular, la historia de la región. Asimismo, configura un horizonte de intelección para analizar lo que ha llevado a la desintegración del sistema educativo moderno en las últimas décadas en los países de América Latina, y algunas interpretaciones con respecto al discurso pedagógico neoliberal, en las que pone de relieve la concepción de la educación como bien transable, la pedagogía meritocrática y la colonización monopólica de poderosas corporaciones en los territorios educativos y otros de la cultura. Empero, pueden advertirse obstáculos que dificultan la totalización de una cultura universal, carente de diferencias y completamente preceptuada. Asimismo, Puiggrós brinda una base de referencias históricas y culturales discontinuas pero necesarias para comprender la temática planteada a lo largo de los seis apartados que dan vida al texto.

A partir de este preámbulo para la reflexión, la segunda parte del libro, “Procesos de reforma educativa en América Latina. Aportaciones desde experiencias regionales”, comprende cinco capítulos en que los investigadores y equipos del programa APPEAL que participaron en su elaboración abren el mapa de la reflexión al análisis de algunas de las propuestas que, en los últimos años, han marcado de manera significativa parte de las políticas educativas que en Argentina, Colombia, Perú, Chile y Brasil han impulsado los gobiernos en turno, así como las respuestas y opciones que diversos sectores han generado para responder a las tendencias privatizadoras de la educación, así como para la defensa de sus derechos gremiales, políticos, sociales y educativos.

El apartado se abre con el interesante capítulo titulado “La ‘contrarreforma’ posneoliberal en Argentina. Tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas (2003-2015)”, en que el equipo de APPEAL del país conosureño, coordinado por Lidia Rodríguez, se dio a la tarea de abordar algunos de los aspectos centrales del desarrollo de las políticas educativas en la Argentina del periodo correspondiente a los gobiernos de Néstor Kirchner (2001-2007) y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

En este contexto, los investigadores participantes sitúan un plano de conceptualización importante al precisar que la idea de “contrarreforma” se plantea en sentido figurado, atendiendo al marco general del proyecto en el cual se inscribe su trabajo; ya que —como lo precisan en la introducción de su capítulo—, la reforma implementada en la década del noventa en Argentina supuso que dicho significante quedase asociado, en el imaginario, a la mercantilización, vaciamiento y privatización de la educación pública, de la mano de la pauperización de docentes y estudiantes. En este sentido, “el aporte ideológico más dramático fue el desprestigio de la palabra *reforma*”,¹⁵ y allí radica, enfatiza el equipo, la necesidad de comprender el periodo transcurrido entre 2003 y 2015 a modo de *contrarreforma*, en tanto consistió en un proceso de desarticulación del marco normativo y organizacional implementado en los noventa. En contraste, la normativa y las políticas del periodo analizado fueron articuladas sobre el eje de inclusión, ampliación de derechos e igualdad, tanto en lo que se refiere a las políticas públicas dirigidas al sistema educativo en todos sus niveles, como en lo referido al sector docente. Sobre todo, como se analiza en el capítulo, significaron un avance hacia la derogación del modelo neoliberal que lo precedió. El Estado volvió a posicionarse como principal garante de los derechos de la ciudadanía y a construir una red de significaciones donde la igualdad y la inclusión designan sus planes de acción, lo que, abrió la posibilidad de “recuperación del sentido político del discurso educativo...”.¹⁶

En este sentido, las reflexiones abiertas en esta parte del libro, adquieren una doble relevancia, tanto por lo que representa la recuperación-análisis de diversas experiencias que se desplegaron como políticas públicas de carácter educativo y social, durante el

¹⁵ Adriana Puiggrós, *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires, Galerna, 1997, p. 167.

¹⁶ Silvia Novick de Senen González, “Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica”, en Roxana Perazza, (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires, Aique, 2008, p. 85.

periodo señalado, como los horizontes pedagógicos que se configuran cuando en su construcción queda un resguardo para la memoria y las alternativas pedagógicas como las que se presentan en este significativo ejercicio de elaboración colectiva.

El siguiente capítulo titulado, “Políticas educativas para la infancia en Colombia (1982-2015). La experiencia de Bogotá”, llevan a Cecilia Rincón y Virginia Triviño a continuar, junto con su equipo, una línea de trabajo fundamental en y para el presente y futuro de la educación latinoamericana, al focalizar la atención en un sector de la población que reclama el mayor compromiso de nuestra tarea pedagógica como educadores y educadoras, aquel que se relaciona con la cuestión de las infancias y las adolescencias de nuestras sociedades, sobre todo de aquellas que, marcadas por la guerra y la exclusión, demandan del mayor esfuerzo para resarcir las marcas que todo proceso de precarización del lazo con lo social deja en la memoria, en las condiciones de vida y en los cuerpos.

Particularmente, precisan las autoras, el periodo en que centran el análisis de su investigación se caracteriza como una época marcada por la relevancia que la sociedad y el Estado han dado a la educación infantil. Así, desde una historia interpretativa, indagan por el significado, el sentido, las transformaciones y los alcances de la política educativa para la infancia. A partir de este recorte, buscan mostrar cómo las reformas educativas promovidas en Colombia desde la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación (115/94), se han configurado procesos marcados por las tensiones entre las propuestas hegemónicas y las construcciones alternativas lideradas por diferentes grupos sociales y políticos. Estas tensiones en clave de tiempo, permiten mirar que las transformaciones educativas hunden sus raíces en propuestas alternativas que interpelan la realidad educativa colombiana, particularmente a partir de la experiencia que en materia de atención a los niños, niñas y adolescentes promovió en su oportunidad el gobierno de Bogotá. Desentrañar los significados y sentidos de lo hegemónico y lo alternativo, implicó preguntarse, precisan las investigadoras de APPEAL, por los sujetos,

los discursos y las prácticas que se instituyen en el marco de las reformas; por las continuidades y los desplazamientos manifiestos en los discursos plasmados en los documentos de política, lineamientos curriculares y pedagógicos, estándares, planes de desarrollo, planes sectoriales y planes decenales, entre otros. Con ello, las autoras abonan al ejercicio de elaboración y reflexión que articula los trabajos de esta obra colectiva, uno de cuyos sentidos es hacer visibles las propuestas y proyectos generados en la historia reciente de nuestros países por diversos sectores de la sociedad.

El tercer capítulo de esta sección “La configuración de la política meritocrática en el marco de la reforma educativa peruana: magisterio, actores y tensiones (2007-2015)”, escrito por Leonardo Oliver Ortiz, invita a reflexionar sobre lo que el especialista en estudios latinoamericanos caracteriza como la consolidación de la política meritocrática en la legislación al estatuto docente en el Perú. Para ello, Ortiz ubica su trabajo como parte del debate que involucró la sanción de la Ley de Reforma Magisterial del 25 de noviembre de 2012 en el gobierno de Ollanta Humala del Partido Nacionalista Peruano (2011-2016) como una solución a la división del magisterio, repartido en dos leyes que coexistían de manera paralela, la Ley del Profesorado (1990) y la Ley de Carrera Pública Magisterial (2007), las cuales fueron anuladas y los docentes adscritos a ellas se transfirieron a la nueva ley. Al respecto, precisa el investigador, a diferencia de la Ley de Carrera Pública Magisterial que planteaba una incorporación voluntaria y gradual a un esquema de asignación de reconocimientos en función del mérito, la Ley de Reforma Magisterial involucra de manera obligatoria a todos los docentes con nombramiento a dicha lógica, al situar a la evaluación como requisito para el ingreso, la promoción y la permanencia en la carrera magisterial.

Con este proceso se da cumplimiento a lo mandatado por el Proyecto Educativo Nacional acerca de la revaloración de la carrera docente, pero al mismo tiempo se institucionaliza la exclusión de los profesores que laboran bajo contrato y con reglas

meritocráticas, en función del cuadro de medición que, a partir de ciertos estándares, define el ingreso de los profesores y profesoras de educación básica anualmente. De esta manera se consolida, además, la desregularización laboral al restringir el número de plazas a concurso, lo cual resulta funcional a un modelo de derechos laborales mínimos. La institucionalización de esta política, advierte el autor, puede ser leída como un registro de los debates abiertos por los gremios docentes y el propio Estado sobre la profesionalización docente, ya que, particularmente a través de esa ley, se hace evidente la forma en cómo se articularon parte de los discursos que quedaron al margen de la política meritocrática que se instituyó, lo cual pone de relieve las rutas de reconfiguración de esa política, así como los procesos de condensación y desplazamiento que se produjeron en esta reforma educativa de carácter jurídico-político.

Entre las tensiones que se destacan, señala Ortiz, resalta la que involucra al Sindicato Nacional de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y su dirigencia “Patria Roja” con respecto a la emergencia de organizaciones magisteriales desligadas de la lógica sindical, las cuales han surgido en el marco de la promulgación de la Ley de Reforma Magisterial. Lo anterior cuestiona la capacidad de representación del sindicato y muestra la fragmentación que el magisterio peruano ha experimentado en el proceso de institucionalización de la carrera magisterial, fuertemente marcada por una lógica meritocrática y desregulatoria que afecta profundamente las condiciones de trabajo de los docentes en el país andino, particularmente en los últimos años, así como la respuesta que los profesores han dado para abrir opciones y generar alternativas que, en parte, recuperan la experiencia que los docentes organizados han producido a partir de su trabajo directo en la militancia político-sindical, en el aula y en espacios comunitarios concretos.

Así, se hacen evidentes las profundas implicaciones que han tenido algunos procesos de reforma educativa en países de la región, particularmente para los profesores y profesoras de educación básica. En este proceso, Cecilia Paz Millán abre una

reflexión particular sobre “La carrera docente en el marco de la reforma educativa en Chile”, al analizar, en este cuarto capítulo de la segunda parte, las tensiones que generó la propuesta de Ley Plan Nacional Docente, segundo proyecto presentado en el marco de la reforma educativa que se discutió en el parlamento durante el segundo periodo del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). La investigadora chilena de APPEAL, se dio a la tarea de profundizar en la propuesta de ley los siguientes aspectos: el proyecto ético-político propuesto y qué tensión generó entre los profesores, qué saberes se reconocen y valoran, y cuáles, por lo tanto, se invisibilizan; qué sujeto se busca construir y qué los interpela del proyecto de ley, e identificar qué tanto lo que promueven los profesores es una alternativa al proyecto propuesto. Para su indagación sobre el tema, Millán utilizó fuentes secundarias, entrevistas y declaraciones en medios de prensa de dos actores: el Colegio de Profesores y el Colectivo para una nueva educación ¡A Dignificar la Carrera Docente! Ambos se eligieron —precisa la autora— por la importancia que tuvieron en el proceso de discusión de la ley en el parlamento. Es un análisis que se fue generando sobre un fenómeno que continúa, por lo que la reflexión se centró en el texto oficial presentado en el parlamento y los cuestionamientos que ha despertado.

El trabajo se divide en cuatro apartados que, como “reflexiones-huellas” de un proceso aun en ciernes, permiten situar planos concretos de esta compleja e importante dinámica que es heredera de la historia que Chile ha vivido en su transición a la democracia, así como de movilizaciones que, sobre todo los jóvenes estudiantes chilenos, llevaron a cabo hace apenas unos años para demandar la gratuidad y democratización de la educación en una sociedad fuertemente estratificada. En el primero, se comienza con una delimitación contextual histórica general sobre las reformas educativas desde el retorno de la democracia en 1990 hasta la reforma educativa promovida por la presidenta Bachelet. En el segundo, la especialista en antropología, expone las nociones conceptuales de la relación entre hegemonía, reformas educativas y alternativas, mismas que constituyen, junto con

algunas de las dimensiones y categorías intermedias construidas por el Programa APPEAL, referentes centrales en que la autora sostiene su análisis. En la tercera parte, se describe el proyecto de Ley Plan Nacional Docente y por último, se exponen las tensiones y los cuestionamientos que surgen por parte de los dos actores, el Colegio de Profesores y el Colectivo para una nueva educación ¡A Dignificar la Carrera Docente!, de manera que el análisis abona a la crítica que estos sectores del magisterio realizaron al proyecto de Ley y lo que esto ha significado para su constitución como un sujeto político central en la disputa por la educación chilena del presente.

Por último, para cerrar esta segunda parte del tomo, Lia Pinheiro Barbosa abre una reflexión importante sobre “Movimientos sociales, políticas públicas y reformas educativas en la historia reciente de Brasil”, lo que permite situar otra dimensión o registro de la dinámica particular que se ha generado en la historia reciente de los países de la región, a partir de la participación que sectores concretos de la población han tenido, en el marco de las transformaciones que en el ámbito de la educación se han vivido y están viviendo en la región del Cono Sur de nuestro continente. Para ello, la autora centra su atención en el análisis de la rica y compleja situación que se vive en Brasil, partiendo de las resistencias construidas en la base popular, especialmente aquellas directamente articuladas por y desde los movimientos sociales del campo. Se pone énfasis en la relación entre educación, resistencia y *praxis* política en la disputa hegemónica para la consolidación de un proyecto político-pedagógico alternativo, en el cual cobra importancia la lucha por el derecho a la educación, en su dimensión política hacia la transformación y la emancipación humana.

En este sentido, el capítulo debate la emergencia de proyectos educativo-políticos de resistencia y construcción de opciones frente a la negación histórica del derecho a la educación que sectores muy importantes de la población han vivido por años, los cuales logran, de forma inédita en Brasil, intervenir en la esfera pública, así como en la elaboración de programas y políticas

educativas. Tal es el caso del paulatino proceso de consolidación de la Política Nacional de Educación del Campo, resultado de ese movimiento histórico que disputa un proyecto educativo y una *praxis* pedagógica alternativa desde los movimientos sociales del campo, tal como la investigadora brasileña lo especifica en este capítulo. Sin duda, profundizar dicho debate en el contexto de la historia reciente de Brasil, resulta relevante, sobre todo porque los últimos treinta años han sido testigos del nacimiento y consolidación del Movimiento de los Sin Tierra (MST), y, con ello, de la emergencia de la Educación del Campo y de la Reforma Educativa en curso en ese país.

Para el abordaje del tema, la destacada socióloga, desarrolla tres apartados, a saber: en el primero se expone la trayectoria histórica de la Educación del Campo en su concepción teórica-epistémica y la política en la reivindicación del derecho a la educación para los pueblos del campo. En el segundo se presenta la Política Nacional de Educación del Campo como resultado de esa conquista histórica, y enfatiza el papel de los movimientos sociales del campo en la elaboración y consolidación de una política pública *desde y para los de abajo*. Y por último, debate el contexto de las Reformas Educativas en Brasil y sus implicaciones para la Educación del Campo, tema en que la investigadora del Programa APPEAL es especialista, además de educadora incansable.

El tercer apartado del libro, “La reforma educativa de 2013 en México. Sujetos, procesos y espacios político-pedagógicos”, se integra por seis capítulos que, desde abordajes de tópicos específicos relacionados con el proceso que detonó la aprobación de dicha reforma y su implementación, articulan a los ejes temáticos que conforman esta obra, una dimensión particular al inscribir, desde miradas específicas, el caso de la experiencia mexicana en el contexto reciente.

Esta sección inicia con el capítulo que de manera coordinada integraron Martha Corenstein, Nancy Zúñiga y Blanca Margarita Flores, titulado “Los docentes: figura central de la Reforma Educativa de 2013. Sentidos, tensiones y articulaciones”, en que sus autoras destacan cómo el magisterio mexicano

ha sido uno de los actores centrales de esta iniciativa promovida por el Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), en el marco de las reformas estructurales en las que se sustentó parte de la política gubernamental durante ese sexenio.

En este proceso, enfatizan las especialistas en pedagogía, los profesores y profesoras del país han presenciado cambios y están viviendo en carne propia las políticas y propuestas pedagógicas que han derivado de este proceso de Reforma, tanto por lo que marca el Servicio Profesional Docente en materia de ingreso, promoción y permanencia de los docentes de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y bachillerato) del Sistema Educativo Nacional, como por la dinámica de cambios que esto ha implicado a partir de la respuesta del magisterio organizado para resistir a este proceso y generar opciones. Vemos así, señalan las autoras, una relación de tensión-articulación y cambios que fisuran profundamente la dinámica del quehacer docente, las condiciones en las que estos llevan a cabo su tarea pedagógica —muchas de ellas en condiciones marcadas por la pobreza— y las perspectivas de la educación en México.

En este capítulo, sus autoras plantean como, en las últimas décadas, los docentes han sido objeto de la aplicación de diversas políticas nacionales e internacionales, de múltiples propuestas pedagógicas, de demandas sindicales y de nuevas formas de evaluación, lo que ha impactado no sólo a su quehacer y a sus prácticas, sino a su constitución como sujetos vinculados a los procesos de enseñanza, así como a su situación laboral, generando tensiones y dinámicas de relación-diferencia con otros actores como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Mexicanos Primero, los medios masivos de comunicación, entre otros.

De esta manera, precisan, que el campo profesional docente se caracteriza por su heterogeneidad, diversidad y complejidad en sus condiciones y en las formas de ser docente. De ahí la importancia de abrir un espacio para situar cómo se caracteriza al

sujeto docente en la Reforma Educativa, además identificar las articulaciones y tensiones que se han generado entre diversos actores a lo largo de su puesta en práctica, con el objeto de identificar las diversas posiciones e imágenes que se han construido en México sobre los docentes en este proceso, así como la presencia y emergencia de nuevos actores que buscan incidir en la conducción de la educación de nuestro país, particularmente en el ámbito de la educación pública.

Este tercer apartado sigue la ruta de la reflexión abierta al situar, en el segundo capítulo titulado “La evaluación en la Reforma Educativa de 2013: entre lo pedagógico y lo político”, de la autoría de Liz Hamui, un plano central del debate educativo actual, no sólo por lo que demanda e imprime al campo de la educación y de la pedagogía en su constitución como ámbito de saber, sino por el lugar que diversos agentes le han asignado para justificar e implementar un conjunto de procesos que, en ocasiones, más que aportar elementos para enriquecer los procesos de formación, los subordinan a lógicas de control, medición y exclusión o clasificación.

Hamui marca una ruta de lectura de este proceso, al analizar cómo, a partir del rediseño de los dispositivos —legales, pedagógicos y de gestión del sistema educativo nacional—, se transformaron en un conjunto de reglas y normas que históricamente habían sido base de su regulación y procesos de institucionalización. Para lograrlo, destaca la autora, se pondera la evaluación como herramienta para medir la calidad, y se posiciona al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como institución autónoma encargada de su diseño e implementación. De ahí la importancia de analizar las articulaciones y tensiones que emergen en la tarea de evaluar con pruebas estandarizadas a los agentes del complejo Sistema Educativo Nacional. Asimismo, para lograr el objetivo planteado, la autora hizo una recuperación pertinente y rigurosa de la noción foucaultiana de formación discursiva para concebir al Sistema Educativo Nacional (SEN) como un haz complejo de relaciones que funcionan a manera de reglas y ponen

a jugar en la práctica objetos, enunciados y conceptos para organizar la acción.

Desde esta perspectiva y, a través de una discusión vigorosamente sustentada que versa desde los antecedentes del uso de las pruebas estandarizadas en el Sistema Educativo Nacional hasta las diversas tensiones emergidas en el ejercicio evaluativo producto de la Reforma Educativa de 2013, Hamui logra sostener —a lo largo del texto— que la evaluación educativa, al independizarse del proceso pedagógico, se vuelve un campo en sí mismo que “controla”, desde lo institucional, a los sujetos implicados y se traduce en la práctica en lo que Foucault denominó un dispositivo, lo que genera que el lexema “evaluación” juegue inevitablemente entre lo político y lo pedagógico.

Algunos de los dilemas que se analizan en este capítulo se refieren a: la diferencia entre las pruebas de antes y las de ahora, el tránsito entre lo macro y lo micro, la disyuntiva entre calificar o evaluar, evaluar para diagnosticar o para rendir cuentas, evaluar para segmentar o para igualar, homologar a la población o respetar la diversidad; dilemas que muestran la dimensión política y pedagógica en la que se inscriben las decisiones que, en nombre de la evaluación, se toman.

El tercer capítulo pone al centro el tema de la “Autonomía de gestión en el discurso de la Reforma del 2013”, en que su autora, Martha Josefina Franco, analiza —en clave teórica, histórica y política— las demandas y funciones que el Estado delega a la escuela en esta reforma, identificando lo que intenta instituir en cuanto a formas de regulación y normatividad. Para ello, Franco toma como base los documentos oficiales que se han generado o restaurado a partir de la reforma, en el plano de la política. Por otra parte, revisa, desde las nociones de la política y lo político, las condiciones en que se inscribe la autonomía de gestión estipulada en la Reforma Educativa del 2013 en nuestro país, lo que le permite a la autora reflexionar sobre el lugar que ocupa la escuela, entendida como un espacio complejo donde los actores sociales y educativos se relacionan de diferentes formas entre ellos, los saberes y con los

lineamientos instaurados por el Estado en materia de política educativa.

Así, el texto se estructura en tres apartados. En el primero se describe la forma en que la política de Estado fue centralizando al Sistema Educativo Nacional, lo que permite argumentar que la SEP asume el control, operación y decisión de la mayoría de los aspectos de la vida escolar, lo que tensa el propio sustento de la autonomía de las escuelas. En el segundo se presentan los lineamientos internacionales de organismos financieros que plantean la necesidad de descentralización de la educación, mismos que recupera la SEP desde su propia conformación histórica. Finalmente, en el tercer apartado, se hace un análisis de los documentos que el gobierno emitió en su oportunidad sobre la autonomía de gestión de las escuelas, lo que permite analizar el discurso oficial en el marco de la Reforma Educativa del 2013, desde tres aspectos: los planteamientos del Estado rector sobre la autonomía de gestión escolar, el análisis del discurso sobre dicha autonomía y la implicación que esto tiene en y para los diversos sujetos educativos que participan de la dinámica institucional en las escuelas.

Lo anterior le permite sostener a Franco que la narrativa del Estado sobre autonomía de gestión, tensa el derecho de cada una de las escuelas a decidir qué, cómo, quiénes, con qué y para qué aprender a enseñar y qué implicaciones tiene esto tanto a nivel del currículo, de las prácticas pedagógicas, de la organización y la comunicación e intercambio entre los actores involucrados o relacionados con la institución escolar, así como la forma en cómo se vivencia y significa la propia idea de autonomía.

En este marco, Esther Charabati y Daniela Chávez abren la reflexión, pero esta vez sobre “Los Consejos de Participación Social en la Educación en el marco de la Reforma Educativa de 2013”. En este cuarto capítulo de la tercera parte de la obra, las autoras sitúan, a partir de los referentes históricos, contextuales y conceptuales contruidos, planos de análisis que dan cuenta de las tensiones y articulaciones que se producen en las instituciones educativas, particularmente para pensar la forma en cómo

el significativo participación social se ha ido configurando a partir de la implementación del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y su inscripción en la Reforma Educativa promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Este análisis, precisan Charabati y Chávez, parte de una revisión de los cambios que han sufrido los Consejos de Participación Social en dos décadas de existencia para identificar los desplazamientos que ha habido, las problemáticas a las que se pretende responder, las resistencias que generan, así como sus alcances y sus límites. Dar cuenta de los discursos que diversos actores han producido al respecto, desde posicionamientos particulares, les permite a las autoras ubicar no sólo planos de significación particular del significativo participación social, sino además describir la presencia o emergencia de actores que reclaman o buscan ejercer su derecho a intervenir en el espacio público y asocian esta participación a la vida democrática, o de aquellos que son interpelados desde el Estado para ejercer su autoridad —simbólica— en esta tarea, o para delegar en la comunidad la responsabilidad de diversos programas sociales, como parte de un proceso de desestructuración del Estado asistencial que parte del supuesto de una mayor exigencia ciudadana, de la emergencia de una conciencia participativa y de cierta disposición de los grupos gobernantes para dialogar e incorporar a un número cada vez mayor y diverso de participantes organizados. En otras palabras, la clase política busca una nueva articulación con la ciudadanía en la que ésta se asuma como agente activo del desarrollo público, precisan las investigadoras.

Aunque han pasado más de dos décadas desde que en 1993 se crearan los Consejo de Participación Social, se puede constatar que, aunque en el discurso se ha valorado la participación social, en las escuelas los resultados son limitados, por lo que las autoras mantienen abierta la pregunta respecto de si se puede considerar a dichos Consejos como mecanismos sociales efectivos para la inclusión de los padres de familia y de la sociedad civil en las escuelas y cómo ha sido situado este proceso en el marco de la Reforma Educativa de 2013 en México.

Pero, si asumimos, siguiendo el análisis que Marcela Gómez Sollano y Ashanty Herrerías despliegan en el capítulo cinco que presentan con el título, “Alternativas pedagógicas frente a la reforma educativa en México. Itinerarios para pensar opciones posibles”, que entre la dinámica escolar y socio-cultural los sujetos se apropian, resignifican y crean espacios que muestran el potencial del quehacer educativo y político-pedagógico frente a la multiplicidad de posibilidades que se abren a partir de las experiencias, prácticas y proyectos que los agentes sociales generan, los alcances y límites de las reformas educativas se definen, también, en función de su relación-tensión con las alternativas que se configuran en la lucha por la hegemonía. La política educativa no es ajena a este proceso, por el contrario, mucho de su “itinerario” se define en ese entramado complejo plagado de luchas, inercias, discontinuidades, antagonismos, negociaciones y articulaciones.

Inscribir este registro en parte de los contenidos que se presentan en esta obra, constituye, junto con otros de los capítulos del libro, un aspecto central, ya que, tal como lo precisan Gómez Sollano y Herrerías, situar la importancia y alcances que la generación de alternativas pedagógicas tiene o puede tener frente al proceso de reforma educativa que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha impulsado durante su sexenio, permite pensar las tensiones y cambios que este proceso ha generado.

En este capítulo, las autoras centran su atención en el análisis de las propuestas que, históricamente, parte del magisterio organizado de nuestro país ha construido a partir de formas de intervención concretas, como en el caso de los profesores de Oaxaca, que dan cuenta de la experiencia acumulada y de las formas de participación de los docentes para responder a la situación de precariedad y pobreza en la que se encuentran muchas de las comunidades en las cuales realizan su quehacer.

De ahí que, como lo mencionan en su introducción al capítulo, interrogarse sobre lo que significa en el momento actual que por más de tres décadas el magisterio oaxaqueño haya hecho de su quehacer docente una base para la construcción de un

proyecto educativo propio, constituya un referente para entender el complejo proceso en que se debate la política educativa en México. El Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO), junto con otras propuestas, condensa parte de este itinerario y brinda elementos para abrir lo educativo, desde las herencias, a nuevas o diferentes posibilidades. La historia de la educación de nuestro país se nutre de esa diversidad de formas del hacer educativo que da cuenta de las experiencias cotidianas, así como de aquellas que se sostienen en el tiempo y que, cuando se articulan a proyectos, pueden ser la base para la producción de lo nuevo.

Por último, para cerrar esta tercera parte del libro, se presenta el capítulo titulado “La educación indígena y la inclusión educativa: tensiones y articulaciones en la Reforma educativa de 2013”, en que Noemí Cabrera, Beatriz Cadena y Alma Karina García analizan las tensiones y articulaciones en las reformas y políticas educativas recientes en México, dirigidas a la población indígena.

A partir de la revisión histórica que llevan a cabo, las autoras muestran la importancia, pertinencia, alcances y desafíos que tienen las políticas educativas destinadas a dicha población. Al respecto señalan cómo, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hasta el decreto de la Reforma Educativa de 2013 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se observan las continuidades y desplazamientos de los discursos que dan sentido a las políticas y a la toma de decisiones hacia un modelo educativo neoliberal.

En este marco Cabrera, Cadena y García, se adentran en la deconstrucción de los conceptos y las lógicas que orientaron los cambios constitucionales en la Reforma Educativa de 2013, particularmente los relacionados con la cuestión de la inclusión y la equidad educativa, desplazando, entre otros, conceptos como el de educación intercultural. Esto ha llevado a definir una política donde el sujeto se significa a partir de su condición de precariedad, pobreza y rezago educativo y no de su carácter plural, diverso e identitario.

De ahí que, precisan la autora, los programas y el modelo educativo que materializan a la reforma educativa, resultan insuficientes en la construcción de una relación de justicia educativa entre el Estado, la educación y la población indígena, dejando de lado el carácter histórico, social y diverso que caracteriza a las comunidades que la conforman, así como las diversas expresiones de resistencias y propuestas que, a lo largo de su historia, el movimiento indígena y magisterial que ha acompañado parte de estos procesos, ha generado para sostener el derecho a la educación, así como para crear condiciones para que éste se ejerza sobre bases de justicia social, en el marco de un país diverso y desigual como lo es México. Desde esta perspectiva, el capítulo abre una serie de cuestionamientos para pensar qué tipo de políticas educativas alternativas se podrían construir para la formación de los sujetos, la producción de saberes y la configuración de experiencias que recuperen el carácter pluriétnico e intercultural que caracteriza al Sistema Educativo Nacional y a nuestro país.

Las últimas páginas del libro aportan, con los dos anexos que las conforman, una base para situar, en el primero de ellos, una cronología en la que se sintetizan, parte de los acontecimientos que diversos medios impresos y electrónicos fueron documentando sobre el proceso de aprobación e implementación de la Reforma Educativa de 2013. Y, en el segundo, se presenta la sistematización de Experiencias Pedagógicas Alternativas que emergen, cobran fuerza o se reconfiguran en la historia reciente de nuestro país, particularmente en el marco de la propuesta de Reforma Educativa que implementó el gobierno mexicano a partir de 2013.

De esta manera, cada uno de los trabajos incluidos en este libro es un universo en sí mismo, inserto en un horizonte mayor que puede contribuir a situar históricamente el complejo proceso por el que atraviesa la educación de los países de América Latina, que, en su historicidad muestran la capacidad de los gobiernos, las instituciones y los sujetos para responder a situaciones concretas, muchas de las cuales se inscriben en lógicas de

regulación y control y otras buscan trascender cuando se articulan con proyectos de transformación social. Dar cuenta de estos procesos, a partir del instrumental teórico y conceptual que acompaña el análisis de cada uno de los capítulos, así como las experiencias que documentan, puede contribuir a abrir horizontes por los que transitan nuestras sociedades, fuertemente marcadas por escenarios pletóricos de posibilidades, pero también de reclamos de justicia social. La *huella* que deja esta obra puede contribuir a esta tarea con las *tensiones y articulaciones* que hacen parte del entramado que marca la disputa por la educación en México y América Latina.

Para concluir esta presentación, unas palabras de agradecimiento, ya que llegar a la elaboración e integración de esta obra colectiva no hubiera sido posible sin el apoyo que la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, pero sobre todo por el trabajo comprometido y profesional que llevaron a cabo los equipos, investigadores y becarios del programa APPEAL, que desde las diversas latitudes que conforman el caleidoscopio de América Latina, aportaron sus elaboraciones para este libro. Un reconocimiento especial al equipo de APPEAL México, particularmente a Nancy Zúñiga, Noemí Cabrera, Karina García, Daniela Chávez, Leonardo Ortiz, Monserrat Valdés, Christian Aarón Cruz, Georgina Hermida, y, especialmente, a Beatriz Cadena y Ashanty Herrerías, que con el profesionalismo que les caracteriza acompañaron, día a día, las diversas actividades que la coordinación del proyecto tuvo a su cargo, así como en la revisión final del presente texto. A la Lic. Teresa Cortés, encargada de la administración y gestión de los recursos con los que contó el proyecto, y al Departamento de Publicaciones de la Secretaría de Extensión Académica de la Facultad de Filosofía y Letras por el cuidado para la edición del libro, un agradecimiento especial.

PRIMERA PARTE

LA INSCRIPCIÓN DE LO
EDUCATIVO
MIRADAS Y HORIZONTES
DE UN OBJETO
EN CONSTRUCCIÓN

UN MOSAICO PARA ARMAR. TRAZOS Y TROZOS PARA PENSAR LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LA HISTORIA RECIENTE DE AMÉRICA LATINA: TENSIONES, FORMAS DE ARTICULACIÓN Y ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS

MARCELA GÓMEZ SOLLANO¹

Presentación

El texto que se presenta a continuación tiene como objetivo situar algunos de los referentes ordenadores que se fueron configurando a partir del desarrollo del proyecto de investigación “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación

¹ Este apartado es resultado del ejercicio de discusión y elaboración colectiva que se llevó a cabo como parte de las actividades del Seminario de Investigación y Formación del programa APeAL (México, Argentina, Brasil, Chile y Colombia), así como del intercambio sostenido con los investigadores y equipos que participaron y de los eventos organizados para la presentación de avances y puesta en común de los referentes teóricos, conceptuales y metodológicos construidos, en función de las exigencias del campo problemático de nuestro estudio. Las contribuciones de Lidia Rodríguez, Liz Hamui y Cecilia Paz Millán fueron una base importante para la integración del presente capítulo.

y alternativas pedagógicas”, que se realizó en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (PAPIIT: IN400714) en coordinación con el programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL), así como contextualizar parte de las elaboraciones que los académicos y becarios de los equipos de investigación de México, Argentina, Brasil, Chile y Colombia que participamos en dicho proyecto, generamos a partir de las diversas líneas de indagación que se definieron como base para el abordaje del tema, y que jugaron en este estudio como recortes de observación.

En este marco, el interés es abrir algunas reflexiones relacionadas con la delimitación del objeto de estudio del proyecto de referencia y situar así su pertinencia, límites y posibilidades en función del trabajo de investigación realizado como base para la integración de los diversos capítulos que conforman la publicación que el lector tiene en sus manos.

Cabe destacar al respecto que los participantes en este espacio de investigación, formación y producción colectiva de conocimiento, construimos un campo de problemas para analizar las implicaciones que tiene en la reconfiguración del Sistema Educativo Nacional, la Reforma Educativa impulsada en los últimos años en México en su relación y diferencia con las que han promovido o están impulsado los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú y las alternativas pedagógicas que diversos agentes han generado en un contexto marcado por profundas transformaciones, desigualdades y crisis.

Por otra parte, la línea de investigación mencionada abre la posibilidad de brindar elementos (teóricos, metodológicos, pedagógicos y políticos) para pensar el lugar que hoy tienen las instituciones, los programas de gobierno y los espacios sociales en los que se producen las tramas que confieren sentido a los ámbitos en los que se forman las nuevas generaciones, en su relación con la cultura política de nuestras sociedades y los procesos de transformación que se están llevando a cabo por parte de los Estados y las sociedades.

Para el abordaje del tema propuesto el trabajo se ha organizado en seis apartados en los que se plantean aspectos específicos relacionados con la delimitación del objeto de este proyecto.

Pertinencia histórica

Las reformas educativas promovidas en las últimas décadas en nuestro país expresan tensiones y articulaciones en que se condensan las diferentes posiciones que sectores específicos ocupan, así como las alternativas pedagógicas que sostienen y buscan impulsar frente al proyecto educativo hegemónico. Por lo tanto, resulta central ubicar cómo juegan las alternativas pedagógicas en este proceso, quiénes son los sujetos a los cuales interpela y qué efectos producen sobre el conjunto de la educación, qué identidades despliega y cuáles son sus potencialidades a futuro en términos de perspectivas de democratización.

Estos procesos se articulan con nuevas demandas frente a la necesidad de conformar un sistema educativo diferente que requiere generar propuestas distintas y aportar a la construcción de conceptos desde los cuales se pueda repensar el campo de la educación actual, así como formas más democráticas de participación de los sujetos en las tramas sociales, políticas y pedagógicas que configuran el mosaico amplio de los espacios de formación.

El campo de la educación se ha abierto a nuevas conceptualizaciones que lo reubican en su relación con las prácticas políticas en general, las nuevas demandas de la población, el surgimiento y configuración de sujetos sociales y pedagógicos, así como en su vinculación con el Estado. El sistema escolar latinoamericano siempre estuvo acompañado por experiencias educativas y planteamientos pedagógicos cuestionadores y alternativos, que muchas veces se vincularon orgánicamente con propuestas políticas y, en otros casos, se desarrollaron en el marco de procesos políticos generales, pero siempre constituyeron discursos o gérmenes de discursos político-pedagógicos, tendientes a la transformación social.²

² Cf. Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.),

No obstante, estas experiencias se articulan con nuevas demandas frente a la necesidad de configurar un sistema educativo diferente que requiere ser analizado para visibilizar nuevos procesos y aportar a la construcción de conceptos desde los cuales se pueda repensar el campo de la educación actual, en el marco de las profundas tensiones entre el ideario pedagógico de la modernidad y las nuevas configuraciones socio-culturales y educativas.

Para comprender el sentido de las políticas educativas hay que problematizar el tema en el campo de la educación pública, en la mediana y larga duración. Reconstruir lo educativo y sus desafíos requiere de distinciones conceptuales que permitan diferenciar niveles de análisis, la lógica de las articulaciones, las negociaciones, las tensiones y los conflictos, derivados de los juegos de poder entre los sujetos involucrados que luchan por sus intereses y posiciones en el ámbito de lo social.³ De ahí la importancia de construir herramientas para explicar los cambios, resistencias y articulaciones que se expresan en la dinámica de lo educativo. En esta tarea lo importante es formular las preguntas adecuadas que aporten a la delimitación de la educación como un campo particular, para problematizar su articulación con lo público y comprender el discurso oficial que defiende la reforma educativa actual, a partir de referentes genealógicos, históricos y prospectivos concretos.⁴

Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013. (Colección Seminarios).

³ Thomas Popkewitz, “Política, conocimiento y poder. Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de educación*, núm. 305. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 1994, pp. 1-29.

⁴ David Howart, “Genealogía, poder/conocimiento y problematización”, en María Mercedes Ruiz Muñoz, (coord.), *Lo educativo: teorías, discursos y sujetos.* México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/ Plaza y Valdés, 2002, pp. 187-213.

Frente a la crisis del sistema hegemónico⁵ surgen procesos y experiencias sociales que, articulados, devienen en espacios de intensa intervención social que demandan nuevas formas de pensar y actuar en la realidad. En este sentido, resulta importante reconocer estos espacios como instancias de oportunidad donde dinámicas de carácter político, cultural y educativo se articulan para generar condiciones que permiten la conformación de un nuevo orden simbólico e imaginario. Sostenemos que los cambios sociales, políticos y económicos de las últimas décadas tuvieron implicaciones en el campo de la educación al quebrar antiguas lógicas de producción y transmisión de saberes y desarticular el entramado social. Además, se intensifica la aparición y reorganización de distintas iniciativas sociales provenientes de la comunidad, de movimientos sociales y de organizaciones civiles. La reconfiguración social derivada de este ajuste, exige nuevos conocimientos en materia teórica y conceptual para abordar los problemas educativos en el presente y pensar la compleja articulación entre las políticas y reformas educativas y las alternativas pedagógicas que generan los sujetos de la educación para responder a situaciones concretas en el marco de las luchas por la hegemonía.

Al vincular lo político con lo pedagógico surgen tensiones que se expresan en reformas educativas orientadas por legislaciones y otros mecanismos de carácter estatal y social mediadas por instituciones que afectan, de manera desigual, a los diversos sujetos pedagógicos y a las condiciones en las cuales estos se forman y constituyen. Enfocar el análisis en las interacciones, los acuerdos y lo que se negocia en el proceso de gestación, definición, implementación y transformación de una determinada reforma educativa, permite comprender los alcances y limitaciones de la operación político-pedagógica que en este proceso se juega y disputa, así como las expresiones sociales de promoción, aceptación, resistencia y confrontación acerca de las nuevas reglas que norman el ámbito de la educación.

⁵ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI, 1987.

El trabajo realizado permite situar planos de análisis particulares en los que se condensan parte de estos procesos en los que adquiere sentido la delimitación del campo problemático de nuestro estudio, en su dimensión histórico-genealógica y a partir de lo que los procesos de reforma educativa han significado como eje de las políticas sociales o de ajuste que diversos gobiernos han impulsado o están impulsado en el marco de las complejas y profundas transformaciones en que se debaten los países de América Latina y el Caribe en el momento actual.

Construcción y delimitación del objeto de conocimiento

A través de lecturas sobre el tema y de la revisión detallada de los documentos legislativos y propuestas en las que se basan las reformas educativas en la historia reciente de México, particularmente la que se aprobó e implementó durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), se delinearon los grandes problemas nacionales de la educación, los sujetos pedagógicos incluidos y excluidos en el proceso de elaboración e implementación de dichas reformas, los saberes pedagógicos en los que se basan y los que se buscan transformar, los conocimientos explícitos e implícitos que se transmiten bajo supuestos ideológicos que orientan la cosmovisión del Estado, así como la configuración del ámbito educativo donde los sujetos pedagógicos ocupan posiciones y juegan con sus capitales (sociales, culturales, económicos y simbólicos)⁶ en la arena política. A partir de la sistematización y análisis de la información recopilada, se construyó un primer sistema de relaciones considerando los componentes conceptuales e histórico-contextuales que nos permitieron avanzar como equipo en la teorización inicial y orientación del problema de investigación en su relación con los referentes empíricos y recortes de observación⁷ contruidos para tal efecto y en función de la inda-

⁶ Pierre Bourdieu, *Capital cultura y espacio social*. México, Siglo XXI, 1997.

⁷ Hugo Zemelman, *Reflexiones en torno a la relación entre epistemología y*

gación inicial que se realizó en la primera etapa de desarrollo del proyecto. El objeto es ubicar los fenómenos en términos de su reconstrucción articulada con otros niveles y plano de la realidad. Por oposición a un proceso de corroboración de hipótesis, las categorías son herramientas de construcción del campo de lo observable como campo problemático.⁸

Así, este estudio se basa en una estrategia intensiva de aproximación al problema, con el objeto de dar cuenta de la compleja relación entre los hechos estudiados y una realidad cambiante. Construir información relevante sobre las formas en que ha ido cambiando aquello que se significa como “reforma educativa” en tiempos de profundización de las desigualdades, crisis y erosión de lo social, supone un cuidadoso trabajo de reconstrucción de las relaciones al interior de los procesos educativos —dentro y fuera de la escuela— en contextos más amplios, identificar los problemas nodales, los sujetos pedagógicos que intervienen y la manera en que se posicionan frente a las exigencias que un determinado proceso de reforma educativa demanda, en tensión con dinámicas que se han configurado en el mediano y largo tiempo histórico, con las articulaciones y desplazamientos que todo proceso histórico-social conlleva, en la indeterminación de las relaciones sociales y sus condiciones —materiales y simbólicas— de producción.

Diseño de la investigación

Los dos ejes que estructuran la investigación son los problemas educativos que enfocan las reformas, y la diversidad de respuestas que los sujetos pedagógicos posicionados generan ante ellas. En la lógica de lo hegemónico y lo alternativo⁹ hemos avanzando en

método. México, Cerezo Editores, 2009.

⁸ H. Zemelman, *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*. México, El Colegio de México, 1987.

⁹ Sin duda, tal como Mouffe lo precisa: “... la democracia requiere que existan proyectos con los cuales uno se puede identificar y la convicción de que hay alternativas para las cuales vale la pena luchar”. (Íñigo Errejón y

las expresiones sociales de promoción, aceptación, resistencia y confrontación acerca de las nuevas reglas que norman el ámbito de lo educativo, así como la reconfiguración en las articulaciones y rupturas que se establecen. Centramos parte de nuestro análisis en los acuerdos, como también en lo que se negocia en el proceso de gestación, definición, “aplicación” y transformación de una determinada “reforma educativa”, lo que permitió al equipo de investigación comprender los alcances y limitaciones de la implementación de las políticas contenidas en las reformas.

Para abordar las preguntas de investigación (general y particulares):¹⁰

Ch. Mouffe, *Construir el pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona, Icaria/Más Madera en profundidad, 2015, p. 28; E. Laclau y Ch. Mouffe, *Hegemonía...*, *op. cit.*; M. Gómez Sollano, Liz Hamui Sutton y M. Coresntein, “Huellas, recortes y nociones ordenadoras”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*, pp. 33-65.

¹⁰ Las preguntas de investigación que guiaron parte de lo realizado por los diferentes equipos participantes para el desarrollo del proyecto fueron: *Pregunta general*: ¿Qué tensiones y formas de articulación se establecen entre las reformas educativas, las políticas, las alternativas pedagógicas y los sujetos en la historia reciente de México y América Latina? *Preguntas particulares*: En cuanto a los sujetos: ¿Quiénes son los sujetos que sostienen las reformas y las políticas educativas? ¿A quién van dirigidas? ¿A quién excluyen? ¿A qué sujetos buscan interpelar? ¿Cuáles son sus demandas? ¿Qué posición ocupan en el ámbito educativo? ¿Qué sujetos pedagógicos construyen? ¿Qué sujetos pedagógicos emergen? En cuanto a los procedimientos: ¿Cómo se traducen las políticas y reformas educativas en acciones y prácticas concretas? ¿Qué papel juegan las instituciones en este proceso? ¿Qué discursos se producen, transmiten y transforman? En cuanto a las alternativas pedagógicas: ¿Cuáles son las alternativas pedagógicas que los diferentes actores generan frente a las reformas educativas? ¿Qué formas de alternatividad asumen? ¿Cómo se tensionan y/o articulan con las políticas hegemónicas? (Cf. Programa APeAL, “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, Dirección General de Asuntos del Personal Académico. Proyecto PAPIIT: IN400714. México, Facultad de Filosofía y Letras, DGAPA-UNAM, 2014, p. 19).

1. Se precisó la postura teórico-epistemológica del estudio.
2. Se construyeron las nociones ordenadoras, los conceptos y las categorías necesarias para abordar el tema.
3. Se identificaron los sujetos pedagógicos que intervienen en el problema y su interacción en el campo y se definieron las líneas temáticas que, en tanto recortes, nos permitieron el abordaje de situaciones concretas.
4. Se hizo un acercamiento empírico de carácter cualitativo (trabajo de campo) sobre las expresiones sociales de los sujetos pedagógicos frente a las reformas educativas, tomando en cuenta las consideraciones éticas de la investigación en ciencias sociales y las construcciones densas de sentido que configuran el horizonte en el cual una determinada construcción histórico-discursiva se produce.¹¹
5. Se trabajó en el análisis de las tensiones a la luz de la dinámica entre lo hegemónico y lo alternativo para visibilizar los alcances y los límites de las reformas, así como los movimientos que se generan en el ámbito de la educación, atendiendo sus diferentes modalidades y formas de articulación.
6. Se redactaron insumos parciales (notas, documentos, *papers*, textos) en los que se presentaron los hallazgos de investigación, en función de las metas propuestas para cada una de las etapas de desarrollo del proyecto, a partir de los avances de investigación (en general y por línea temática).

Alternativas pedagógicas y hegemonía

Partimos de considerar —recuperando algunos de los planteamientos que Lidia Rodríguez realizó en su oportunidad como parte del intercambio sostenido entre los equipos participantes para el desarrollo del proyecto y en el marco

¹¹ Rosa Nidia Buenfil Burgos, *Análisis de discurso y educación*. Conferencia. Guadalajara, Centro de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara, 1991.

del Programa APeAL—¹² que el sistema escolar se fue configurando históricamente como un dispositivo resultado de luchas hegemónicas y no como el avance del progreso sobre la barbarie, tal como fue el relato moderno de la escuela. Esos conflictos se libran en los distintos planos de lo social, de modo profundamente imbricado. Mientras se discutían los modelos de construcción de las naciones independientes, en la mayoría de los países se dieron también luchas en el terreno específicamente cultural y educativo.

Focalizar la historia de la educación en ese aspecto deja por fuera muchas experiencias y discursos que no lograron consolidarse, imponerse, o sostenerse en el tiempo. Esa perspectiva es funcional al relato hegemónico y a su continuidad en el presente, y empobrece la mirada respecto a la complejidad y conflictividad; por lo mismo, inestabilidad de los discursos pedagógicos hegemónicos en las diversas etapas históricas.

De esta manera, lejos de buscar o nutrir mitos, la categoría *alternativas pedagógicas* surge como herramienta metodológica que permite dar cuenta de “las tendencias educativas que se han desarrollado en el interior de las sociedades latinoamericanas”.¹³ Ello hace visible una continuidad que puede pensarse como una cierta tradición, un modo de operar de la memoria. De ahí que se torna una categoría eje para pensar que desde lo profundo de la trama social de la región de América Latina y el Caribe, se producen procesos pedagógicos que son ocultados por el relato dominante, pero también por modelos de análisis contruados de modo dual o simplificador.¹⁴

¹² Lidia Mercedes Rodríguez, (dir.), *Educación popular en la historia reciente de Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva*. Buenos Aires, APeAL, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, 2013.

¹³ Adriana Puiggrós, *Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*. Buenos Aires, Galerna, 1986, p. 119.

¹⁴ Una discusión al respecto, es la que Adriana Puiggrós y Telmo Adams-Cheron Moretti abren en los capítulos de su autoría que se presentan en esta primera parte de este volumen. Asimismo se sugieren: L. Rodríguez, “Teoría, alternativas e historia de la educación”, ponencia en *V Encuentro*

Hacer visibles las alternativas requiere el uso también de un concepto no reduccionista de la pedagogía, lo que lleva a tener en cuenta por lo menos dos dimensiones de lo educativo que es importante no perder de vista: por un lado, considerar a la educación como un proceso sobredeterminado "...dentro de la compleja red de prácticas y sentidos sociales".¹⁵ Por otro, como una práctica formadora de sujetos en su relación-diferencia con otros sujetos.

Al respecto, Buenfil sostiene que lo específicamente educativo "consiste en que, a partir de una práctica de interpelación, el agente se constituye como un sujeto de educación activo incorporando de dicha interpelación algún contenido valorativo, conductual, conceptual, etcétera, que modifique su práctica cotidiana en términos de una transformación o en términos de una reafirmación más fundamentada".¹⁶ De ese modo, podemos identificar múltiples prácticas de formación de sujetos que muchas veces los propios actores no reconocen como pedagógicas. Una diversidad de ellas se inscribe en las prácticas productivas, políticas; o en el ámbito de la familia, de la comunidad o el barrio, dentro y fuera de las instituciones.

Sus contenidos entran en vínculo de diálogo y conflicto con los saberes escolares, y también con otros hegemónicos no escolares. Su rastreo y análisis en la investigación histórica, de largo plazo y también en la historia reciente, permite visualizar los procesos de negociación y lucha al interior del espacio pedagógico, respetando la especificidad del campo. Es decir, reconociendo su no determinación, aunque sí su vinculación

Internacional Giros Teóricos. Los puntos ciegos de la teoría. Córdoba, Argentina, Centro de Estudios Avanzados y Centro de Investigaciones 'María Saleme de Burnichón' de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, 23 de febrero 2015; A. Puiggrós. *De Simón Rodríguez a Paulo Freire: educación para la integración iberoamericana.* Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2005.

¹⁵ A. Puiggrós, *La educación popular en América Latina.* México, Nueva Imagen, 1984, p. 9.

¹⁶ R. N. Buenfil, *Análisis...*, op. cit., p. 28.

compleja con otros planos de lo social. Aporta así elementos para una lectura “deconstructiva”, tomando el concepto derrideano,¹⁷ en el sentido de que colabora en procesos de “desnaturalización” de lo dado, permiten poner en evidencia la lógica de la configuración discursiva establecida, tiene potencialidad problematizadora, tal como lo enfatiza Rodríguez.¹⁸ En este sentido, en el presente se requiere superar una perspectiva dicotómica. Más bien las alternativas se ubican en la lógica de la hegemonía, entendida —en el sentido de Laclau y Mouffe—, como una práctica articuladora¹⁹ cuya fijación es precaria, inestable y contingente.

[...] porque pensar lo político como posibilidad siempre presente del antagonismo requiere admitir la falta de un fundamento último y reconocer la dimensión de indecibilidad y contingencia que impregnan todo orden social... [Esto es], requiere admitir la naturaleza hegemónica de todo orden social [...] Todo

¹⁷ Jacques Derrida, *El tiempo de una tesis. Deconstrucción e implicaciones conceptuales*. Barcelona, Proyecto A Ediciones, 1997; J. Derrida, *Deconstruction in a Nutshell: A Conversation with Jacques Derrida*. Edited and with commentary by John D. Caputo. New York, Fordham University Press, 1997.

¹⁸ L. M. Rodríguez, “La elección categorial: alternativas y educación popular”, en L. M. Rodríguez, (dir.), *Educación..., op. cit.*, pp. 25-28.

¹⁹ En este sentido, las aportaciones que Laclau y Mouffe hicieron en su oportunidad (*op. cit.*), constituyen un referente importante ya que, como lo menciona Mouffe en el diálogo sostenido con Errejón, “[...] la especificidad de nuestra postura fue unir el postestructuralismo con Gramsci [...] Nosotros —sostiene la especialista en teoría política— [...] plateamos algo que no hizo nadie en ese momento: la importancia del concepto de hegemonía en Gramsci que nos llevó a afirmar que no era suficiente limitarse a reconocer la existencia de una diversidad de luchas sino que había que tratar de establecer una forma de articulación entre todas esas luchas [...] La diferencia con los otros planteamientos, por ejemplo los que estaban influenciados por Foucault, es que nosotros decíamos que para actuar políticamente había que articular esas diversas luchas con las de la clase obrera, para crear voluntades colectivas. Esa es la especificidad a nivel teórico de *Hegemonía y estrategia socialista*, haber puesto juntos a Gramsci y al postestructuralismo”. (I. Errejón y Ch. Mouffe, *Construir..., op. cit.*, pp. 12-13).

orden social es la articulación temporal y precaria de prácticas contingentes.²⁰

Donde hay hegemonía, siempre habrá la posibilidad de lo alternativo, “Por eso es que afirmamos que —tal como lo enfatiza Mouffe— todo orden hegemónico puede ser transformado por prácticas contrahegemónicas que van a tratar de instalar otra forma de hegemonía”.²¹

Lo hegemónico, como eje de análisis, es una noción y una lógica de pensamiento compleja por ser histórica, dinámica, cambiante, contingente y estar en constante movimiento. Lo hegemónico está atravesado por fuerzas que constituyen sus elementos necesarios e indeterminados o contingentes. Para Laclau y Mouffe,²² la hegemonía se construye a través del discurso en un espacio social donde se juega la posición de los sujetos como agentes y los objetos. En las articulaciones entre los planos discursivos están las prácticas que constituyen y organizan las relaciones sociales. La noción de articulación es básica para elaborar el concepto de hegemonía, el momento relacional se recubre de formas simbólicas en el ámbito de la sobredeterminación.²³ Ésta sostiene que en toda identidad hay presencia de unos objetos sobre otros, hay dispersión y fragmentación, por lo que no existe una totalización esencial, universal o carente de conflicto.

El carácter incompleto de lo hegemónico lleva a la imposibilidad de fijar significados últimos, no obstante en determinadas situaciones se logran fijaciones parciales como resultado

²⁰ *Ibid.*, p. 13-14.

²¹ *Ibid.*, p. 14.

²² E. Laclau y Ch. Mouffe, “Articulación y discurso”, en *Hegemonía...*, *op. cit.*, pp. 119-131; Jacob Torfing, “Un repaso al análisis de discurso”, en R. N. Buenfil Burgos, *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. México, Seminario de Profundización en Análisis Político de Discurso/Plaza y Valdés, 2004, pp. 31-53.

²³ E. Laclau y Ch. Mouffe, “Formación social y sobredeterminación”, en *Hegemonía...*, *op. cit.*, pp. 109-119.

del esfuerzo por construir objetos. A estos momentos Laclau y Mouffe les llaman “puntos nodales”, los cuales constituyen centros, tipos de relaciones políticas, que intentan detener el flujo de las diferencias.²⁴ Así, lo hegemónico adquiere sentido en contextos coyunturales y relacionales precisos, en los que siempre estarán limitados por otras lógicas, muchas veces antagónicas. De ahí que una formación hegemónica pueda ser entendida como una totalidad articulada de diferencias, un conjunto de momentos discursivos donde los espacios sociales y políticos están en constante redefinición, desplazando las fronteras que constituyen la diversificación social.

Por ello, en nuestro trabajo, el estudio de las alternativas se encuentra profundamente imbricado con el de la prospectiva y la política. La prospectiva, ligada a las alternativas, trata en todo caso de comprender posibilidades distintas de futuros viables, sin perder de vista el elemento contingente del proceso histórico, ya que, como lo plantea Puiggrós:

La relación de tensión contradictoria entre pasado, presente y futuro debe estar representada en el discurso pedagógico prospectivo (no quiere decir precedido linealmente) con los procesos educativos actuales. El reconocimiento de los puntos nodales, de aquellas situaciones educativas que son significativas para la producción o la transformación en el pasado reciente y en la coyuntura, para la continuidad o discontinuidad de la trama pedagógica hegemónica, juegan un papel fundamental [...] Sin embargo, consideramos que la prospectiva (pronósticos

²⁴ Al respecto Laclau y Mouffe precisan: “El discurso se constituye como intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por constituir un centro. Los puntos discursivos privilegiados de esta fijación parcial los denominaremos *puntos nodales*” [...] “La práctica de la articulación consiste, por tanto, en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad”. (E. Laclau y Ch. Mouffe, *Hegemonía...*, *op. cit.*, pp. 129-130).

y proyectos) puede sostenerse sobre bases más sólidas si en lugar de partir solamente de hipótesis con un alto valor ideológico, utiliza la información proveniente del estudio de las tendencias reales [...] En el caso específico de América Latina, partimos de la posibilidad del surgimiento de nuevos sujetos pedagógicos. Pero insistimos en la necesidad de analizar su potencialidad para producir algún tipo de cambio y desde un punto de vista político, su capacidad para producir nuevos espacios pedagógicos dentro y fuera de las actuales instituciones educativas, espacios que sean ganados por el pueblo.²⁵

Así, estos otros discursos a los que llamamos experiencias pedagógicas alternativas, traducidos eventualmente en nuevas prácticas pedagógicas, denotan expresiones educativas distantes, diferentes o ajenas, al menos en ciertos rasgos, a la propuesta oficial hegemónica. En este sentido, “el trabajo de reconocer y de reconstruir las alternativas es un trabajo político pedagógico en el sentido de una intervención en el marco de un proyecto. Una utopía que direcciona prácticas, un presente constituido por ciertas perspectivas de futuro”.²⁶

*Producción y análisis de la información.
Trazos de un entramado conceptual*

Por otra parte, y dado que nuestro estudio se centra principalmente en las tensiones y articulaciones que surgen en la red simbólico-institucional de los sistemas educativos de los países en los que hemos centrado la investigación, nos ha interesado analizar el impacto que tienen los cambios propuestos en el marco de las reformas educativas promovidas en la historia

²⁵ A. Puiggrós, “Prospectiva educativa en América Latina”, en A. Puiggrós y M. Gómez Sollano, (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras/Miño y Dávila, 2003, pp. 223, 226.

²⁶ L. M. Rodríguez, “La elección...”, *op. cit.*, p. 34.

reciente de América Latina, los cuales se expresan con niveles distintos de complejidad en planos diversos del tejido social, a nivel local, regional y nacional.

Tal como lo hemos planteado, la propuesta del análisis político de discurso de Laclau y Mouffe y la deconstrucción de Derrida son recursos analíticos valiosos para identificar las tensiones y articulaciones que circulan en el entramado social y político, al identificar lo que se dice, lo que no se dice, lo que se hace y no se hace, lo ambiguo, lo que se da por hecho, los saberes tácitos, así como las normas, reglas y tradiciones que subyacen en los procesos en que participan los sujetos, y a partir de los cuales estructuran sus *habitus*²⁷ y se construyen culturas, prácticas y posiciones de sujeto en el interior de una estructura discursiva.²⁸

La gran cantidad de información que derivó de la investigación en que se basan parte de los trabajos que conforman el presente volumen, implicó para el equipo desplegar un ejercicio de problematización y reconstrucción a partir de las preguntas de investigación para ir construyendo planos y niveles de articulación cada vez más inclusivos y, por lo tanto, más específicos. De

²⁷ El concepto de *habitus* acuñado por Pierre Bourdieu puede entenderse como un sistema de disposiciones adquiridas, duraderas y transferibles, que generan y clasifican acciones, percepciones, sentimientos y pensamientos de los agentes sociales de una cierta manera. En este sentido juega como una estructura, estructurante de dichas disposiciones. “[...] el campo estructura el habitus, que es producto de la necesidad immanente de este campo o de un conjunto de campos más o menos concordantes [...] Pero también es una relación de conocimiento o construcción cognitiva: el habitus contribuye a constituir el campo como mundo significativo, dotado de sentido y de valía, donde vale la pena desplegar las propias energías”. (Cf. P. Bourdieu, “Habitús, illusio y racionalidad”, en P. Bourdieu y Loïc J. D. Wacquant, *Respuestas por una Antropología Reflexiva*. México, Grijalbo, 1995, pp. 87-88; P. Bourdieu, *Capital cultura y espacio social*. México, Siglo XXI, 1997).

²⁸ Por lo que “el análisis no puede quedarse simplemente en el momento de la *dispersión*, ya que la «identidad humana» no es sólo un conjunto de posiciones dispersas, sino también las formas de sobredeterminación que se establecen entre las mismas”. (Cf. E. Laclau y Ch. Mouffe, *Hegemonía...*, *op. cit.* p. 135).

ahí que inspirados en algunas ideas de autores como Jacques Derrida (deconstrucción, lenguaje, subjetividad), Pierre Bourdieu (*habitus*, campo, capital cultural y simbólico), Michel Foucault (sujeto, posiciones de sujeto, poder, formación discursiva, dispositivo, genealogía), Ernesto Laclau, Chantal Mouffe y Rosa Nidia Buenfil (discurso, hegemonía, sobredeterminación, superficies de inscripción, sujeto, política), Jacques Rancière (lo político, la política, la lógica de lo policial), Adriana Puiggrós (sujeto pedagógico, educación, historia y prospectiva de la educación latinoamericana, especificidad de lo pedagógico, desarrollo desigual y combinado de los sistemas educativos de América Latina), hayamos construido el andamiaje conceptual que, en tanto caja de herramientas,²⁹ nos permitió problematizar y dar cuenta de la complejidad del campo, de su particularidad a partir de las exigencias del objeto de estudio, así como de los significados y sentidos de las experiencias compartidas y antagónicas.

Lo que hemos encontrado como práctica analítica fértil en esta investigación es no quedarnos con el sentido evidente de los datos, sino buscar las tensiones y las articulaciones, aquello que genera ambigüedad, desconcierto, molestia, lo que desestabiliza y marca la diferencia para generar algo nuevo.

Las aportaciones que Liz Hamui hizo al respecto, en su calidad de investigadora del proyecto, brindan una base significativa para pensar, junto con las nociones de hegemonía y alternativas situadas en el apartado anterior, las de “tensiones” y “articulaciones”, pues son términos que atraviesan el análisis de este estudio. De acuerdo a Hamui,³⁰ las tensiones están presentes en el sistema educativo, tanto a nivel institucional, como local, regional y nacional, y se ligan a las articulaciones que lo mantienen vigente. Son la fuente del movimiento que puede devenir en conflicto o ruptura, o en creatividad y soluciones en su

²⁹ Cf. Michel Foucault, *La arqueología del saber*. México, Siglo XXI, 1970.

³⁰ Liz Hamui Sutton, *La Facultad de Medicina de la UNAM en transición hacia el paradigma de las competencias. Un modelo de evaluación curricular cualitativa*. México, Facultad de Medicina-UNAM, 2015, pp. 21-32.

acción vinculatoria. Las tensiones y las articulaciones surgen de la diferencia, en palabras de Laclau y Mouffe, de la incompletud e imposibilidad de lo social,³¹ e implican por lo menos dos polos en el marco de una estructura concreta donde adquieren sentido en situaciones específicas. Razonar a partir de las tensiones y articulaciones ayuda a identificar o plantear problemas a distintos niveles del sistema que aparecen en formas variadas: conflictos, soluciones, exclusión, indiferencia, invisibilización, resistencia, rechazo, entre otros.

Las tensiones y articulaciones sostienen el entramado socio-cultural e institucional y modulan el cambio multidimensional, no están en el orden de lo hegemónico o lo alternativo, no obstante, al articular y tensionar se produce hegemonía o grados y modalidades de alternatividad que abren a nuevas o diferentes posibilidades.³² De esta manera, las tensiones y las articulacio-

³¹ “Debemos pues —tal como lo precisan Laclau y Mouffe— considerar la apertura de lo social como constitutiva, como «esencia negativa» de lo existente, y a los diversos «órdenes sociales» como intentos precarios y en última instancia fallidos de domesticar el campo de las diferencias”. (E. Laclau y Ch. Mouffe, *Hegemonía...*, *op. cit.*, p. 108).

³² ‘Alternativa’ “[...] es parte de un instrumental que hace posible el reconocimiento de hechos, problemas, actores, que no serían visibles sin esa construcción categorial. Se considera alternativa [tal como lo hemos precisado] a discursos o experiencias que tienen capacidad deconstructiva del discurso establecido a partir de un acto afirmativo, de una propuesta y no sólo de una crítica que puede dejarnos sin opción en el plano de la praxis, en el marco de la coyuntura. Sus propiedades no pueden ser atribuidas *a priori*, con anterioridad al momento de su especificación, es decir de su ubicación en coordenadas tiempo-espaciales. Es un concepto ordenador en la medida en que contribuye a delimitar un campo de observación”. Por ello, “La alternatividad de una experiencia o discurso sólo se puede establecer en el marco de un orden social que no es efecto de ninguna lógica necesaria, ni consecuencia de una naturaleza esencial o de un fundamento último, sino ‘sólo’ el resultado parcial, precario e inestable de relaciones (de poder) que estabilizan al campo de significaciones posibles”. (L. M. Rodríguez, “La elección...”, en L. M. Rodríguez, (dir.), *Educación...*, *op. cit.*, p. 28 y 33; Mariana Castro Jalin, “Políticas globales y espacios locales. El caso de México y Argentina”, en M. Gómez Sollano y Bertha Orozco Fuentes, (coords.), *Espacios imaginarios y*

nes muestran gran dinamismo y se juegan todo el tiempo, en la vida cotidiana, en las relaciones de poder y saber, así como entre los sujetos pedagógicos y el tipo de vínculos que producen y sostienen una determinada situación en que lo educativo adquiere sentido y particularidad histórica.

En contraste, las instancias hegemónicas son más difíciles de modificar, pues implican transformaciones estructurales arraigadas en la tradición, en la vida cotidiana, en la larga duración. Este estudio se centra principalmente en las tensiones y articulaciones que surgen en el proceso de cambio que la aprobación e implementación que una determinada reforma educativa implica, y se expresa con niveles distintos de complejidad en planos diversos del tejido institucional, social, territorial y regional.

En estos intersticios³³ se pueden identificar las construcciones densas de sentidos y las posiciones de los sujetos que participan o están implicados en los procesos de reforma educativa, objeto de esta investigación, a través de las respuestas inerciales o novedosas, las resistencias, las elaboraciones discursivas justificadoras de cada posición subjetiva que se van configurando como significados sociales y político-pedagógicos.

En la medida en que fuimos centrando el foco del análisis de los datos en las tensiones, la articulación de lo conceptual con lo real ha permitido enfatizar los procesos sociales, culturales y materiales, las maneras de posicionar frente y desde las reformas educativas, de conocer e intervenir en el ámbito educativo, de la compleja intersubjetividad entre los implicados en la disputa por la educación; en suma, de estar en medio de los procesos, de los hechos, de los acontecimientos y de los significados construidos, compartidos y diferenciados. En la comprensión

sujetos de la educación en la transición epocal. México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 1990, p. 123; E. Laclau, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1993).

³³ R. N. Buenfil Burgos, "Estrategias intersticiales. Filosofía y teoría de la educación en México en los noventa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. IX, núm. 23, octubre-diciembre. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2004, pp. 1005-1032.

del sentido social, no todo lo estructural es estático ni todo lo subjetivo es fluctuante, la tradición y la transformación se interpelan mutuamente y modelan diseños inéditos que refractan incluso los esquemas más anclados en la tradición o en la regulación burocrático-administrativa asociada a espacios de poder o situaciones inerciales.

Políticas y reformas educativas. Delimitación

A partir de la delimitación teórico-conceptual planteada, partimos de considerar que las reformas son expresión de procesos históricos que varían su contenido en función de los “paradigmas” hegemónicos existentes en un determinado momento o coyuntura que “obligan” a una reconfiguración en y de los sistemas educativos, así como de las prácticas e interacciones político-pedagógicas. Las reformas pueden implicar —como señala Popkewitz—³⁴ continuidad, repetición y rupturas. Desde la perspectiva de la sociología crítica del autor, la reforma

[...] implica un proceso de cambio orientado sobre las reglas y normas que subyacen a la producción y legitimación del saber. En este sentido, el cambio es un asunto de quiebre en la epistemología social, la cual es responsable de la producción de los saberes que delinear los objetos y, a su vez, orientan las relaciones que operan como estructura para la vida cotidiana. En otras palabras, la reforma es un cambio sobre la estructura de la vida cotidiana, a través de los ajustes en la formalización de los saberes. [Por lo que, precisa Juárez Némer] [...] la reforma instala una nueva gramática para la producción de lo social.³⁵

³⁴ T. Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas*. Coruña, Morata, 2000.

³⁵ Octavio César Juárez Némer, “Las reformas educativas: El vínculo entre lo político, la política y las políticas”, en Ofelia Piedad Cruz Pineda y O. C. Juárez Némer, (coords.), *Políticas educativas. Sujetos y discursos hegemónicos*, México, Programa de Análisis de Discurso e Investigación/Plaza y Valdés, 2013, pp. 28, 30.

Tanto las políticas como las reformas educativas buscan definir el espacio público y por tanto regular lo social. La naturaleza de esa regulación sería distinta en una u otra. La política educativa se sostiene a partir de prácticas articulatorias que buscan hegemonizar el campo de lo educativo en su relación y diferencia —tensión— con otros ámbitos de la realidad social y al interior del sistema educativo.³⁶

En el plano discursivo, las políticas y reformas articulan referentes y propuestas tendientes a introducir, por medio del consenso o la coerción, cambios y crear formas de regulación del sistema en función de lo que un determinado grupo o fuerza estructura como base para que dicha regulación tenga lugar, en función de aspectos que, siendo internos o externos al sistema educativo, se articulan para definir, orientar o imponer un tipo de operación político-pedagógica.³⁷ Sin embargo, pueden variar reforzando lo establecido, incorporando pequeñas modificaciones o subvirtiendo el orden que existía. En estos procesos plagados de continuidades y cambios, tensiones y articulaciones, emergen o se constituyen, de manera precaria y contingente, sujetos que disputan la conducción moral, política, económica y/o pedagógica del proceso, en el marco tanto de los grandes proyectos sociales, como en los microdinamismos en que las prácticas educativas se producen y adquieren sentido, ya sea en la escuela como en los diversos espacios en que los sujetos se forman y constituyen.

Cada política y reforma supone luchas de poder entre el orden hegemónico y los grupos que le disputan “un lugar” a la

³⁶ Al respecto Juárez Némer precisa que, desde la perspectiva del Análisis Político de Discurso (APD), “la reforma del sistema es posible ya que éste no alcanza nunca su total estructuración”. (*Ibid.*, p. 28).

³⁷ En este sentido, desde la perspectiva del APD, de acuerdo a Juárez Némer, “la reforma y las políticas que la constituyen, serían reconocidas como formaciones discursivas, articuladas por una serie de significantes, valores, ideas, que operan como dispositivos para la subversión y configuración de instituciones a través de las cuales se definen objetos, roles y prácticas que operan como referentes de identificación de los sujetos”. (*Ibid.*, pp. 29-30).

hegemonía. Por lo tanto, en un proceso de definición, negociación e implementación de una determinada reforma educativa se juegan dinámicas en las que coerción y consenso están presentes. Popkewitz³⁸ señala que en el plano de la educación lo que se disputa son las relaciones en torno al poder-saber. La reforma implica en el campo educativo relaciones de fuerza y luchas que buscan legitimar el objeto que se disputa, "...lo que posibilita sus ajustes, su rearticulación, o la reordenación de sus formaciones discursivas".³⁹

En la práctica implica cuestiones que tienen que ver, entre otras, con una dimensión espacio temporal ya que los cambios conllevan dinámicas y situaciones que aportan a la reconfiguración de las prácticas, los saberes y las relaciones entre los sujetos y entre éstos y el saber y, por lo tanto, requieren de condiciones y transformaciones que se configuran en el mediano y largo tiempo histórico.

Por lo tanto, en la implementación de propuestas que derivan de un determinado planteamiento de reforma tienden a

³⁸ T. Popkewitz, *Sociología...*, *op. cit.*

³⁹ Entendida como "un conjunto de reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en el espacio, que han definido en una época dada, y para un área social, económica, geográfica o lingüística dada, las condiciones de ejercicio de la función enunciativa". Foucault observa, además, que "La formación de los objetos depende de las relaciones que se establecen entre las superficies de emergencia, las instancias de delimitación y las rellijas de especificación, y estas relaciones no son ajenas al discurso. Estas no explican cómo el objeto está constituido, sino por qué en una determinada época se ha comenzado a hablar, por ejemplo de ciertos comportamientos y conductas en términos de locura o enfermedad mental, cómo han sido designados y circunscritos por los distintos estamentos sociales, de acuerdo con qué esquema mentales han sido clasificados o catalogados, y, sobre todo, qué relaciones se han establecido entre estas diferentes instancias" (Cf. Castro, Edgardo, *Diccionario Foucault. Temas, conceptos y autores*. Buenos Aires, Siglo XXI/Universidad Pedagógica, 2011, pp. 165-166; M. Foucault, *Arqueología...*, *op. cit.*; M. Foucault, *Defender la sociedad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000; M. Foucault, *Los anormales*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000).

privilegiarse los dispositivos⁴⁰ de regulación y control que definen el quehacer pedagógico y la forma en cómo los sujetos se sitúan frente a los procesos de formación. Juegan, de acuerdo a Popkewitz,⁴¹ como parte de los mecanismos de disciplinamiento moral, cultural y social de la población; esto es, como autogobierno del sujeto.

Siendo así, las nociones que Rancière construye, junto con las ya planteadas en estas notas, brindan una base pertinente para comprender la dinámica y las tensiones de las reformas educativas y las políticas que se busca implementar.

⁴⁰ La noción foucaultiana de dispositivo considera que: 1) El dispositivo configura redes de relaciones que se establecen entre elementos heterogéneos: discursos, instituciones, arquitectura, reglamentos, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, lo dicho y lo no-dicho; 2) El dispositivo establece la naturaleza del nexo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Por ejemplo, el discurso puede aparecer como programa de una institución, como un elemento que puede justificar u ocultar una práctica, o funcionar como una interpretación *a posteriori* de esta práctica, ofrecerle un campo nuevo de racionalidad; 3) El dispositivo tiene una función estratégica, se trata de una formación que en un momento dado ha tenido por función responder a una necesidad; 4) Además de definirse por la estructura de elementos heterogéneos, un dispositivo se define por su génesis. Foucault distingue al respecto dos momentos esenciales: un primer momento del predominio del objetivo estratégico y un segundo momento de la constitución del dispositivo propiamente dicho. Y, 5) Una vez constituido, el dispositivo permanece como tal en la medida en que tiene lugar un proceso de sobredeterminación funcional: cada efecto, positivo o negativo, querido o no querido, entra en resonancia o contradicción con los otros y exige un reajuste, asimismo se caracteriza por estar en un proceso de perpetuo “rellenamiento” (*remplissement*) estratégico. Sobre los dispositivos disciplinares, en este caso del ámbito educativo, Foucault distingue dos usos del término “disciplina”: uno en el orden del saber (forma discursiva de control de la producción de nuevos discursos) y otro en el del poder (conjunto de técnicas en virtud de las cuales los sistemas de poder tienen por objetivo y resultado la singularización de los individuos). (M. Foucault, *El orden del discurso*. Barcelona, Cuadernos Marginales, 1980, p. 3).

⁴¹ T. Popkewitz, “Política,...”, *op. cit.*

Así, tal como Millán lo precisa en el capítulo de su autoría en este libro,⁴² Jacques Rancière llama lógica policial al orden que establece y decide por la comunidad, que no se reduce al Estado o las fuerzas del orden. La policía es distinta dependiendo de los periodos históricos y localidades; sin embargo, siempre tiene en común, el orden de los espacios. Ésta busca definir el ser, hacer y decir de los sujetos. Así, para el autor de *El desacuerdo*,⁴³ la política es la trasgresión a lo establecido, es la búsqueda de la igualdad que existe entre los seres humanos, pero que es perdida por el orden humano que regula la lógica policial. La actividad política se daría cuando *las partes que no tienen parte* irrumpen en el orden de dominación, haciendo visible la desigualdad; es decir, cuando el subordinado, la multitud, los ignorantes, entre otros, logran modificar su lugar en el espacio y transforman el ruido en discurso. Por tanto, la actividad política surge cuando se evidencia la desigualdad que quiere ser ocultada. De tal forma la política siempre se enfrenta a la policía, en un constante encuentro a través del desencuentro. Dimensión que adquiere características particulares en nuestros contextos sociales, políticos, culturales y educativos.

Particularmente en América Latina, cada reforma y las políticas en las cuales se enmarcan, busca de una forma policial definir el ser, hacer y decir de los actores que participan de los procesos de formación —particularmente de los profesores—, restringiendo el quehacer pedagógico a la estandarización, vigilancia, control, evaluación y otorgamiento desigual de estímulos económicos de acuerdo a una lógica meritocrática e individualista que simplifica la realidad pedagógica, precariza los vínculos entre los sujetos y desprofesionalizan al docente, con las implicaciones que esto tiene para los sujetos de la educación y otros sectores de la población.

⁴² Vid. Cecilia Paz Millán, “La carrera docente en el marco de la reforma educativa en Chile”, de este libro.

⁴³ Jacques Rancière, *El desacuerdo*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

La lógica policial crea las condiciones y los espacios para que en la población permee la idea de que la política educativa se construye en pos del derecho a la educación, sin considerar las condiciones de desigualdad e inequidad en las que este derecho se ejerce, de manera precaria, para la gran mayoría de la población.

Se trata —tal como lo enfatiza Rodríguez— de ‘interpelar’ en el sentido althusseriano, es decir, nombrar a un sujeto para que se sienta parte de esa nueva configuración de sentido que lo ubica en un lugar protagónico. [...] esa interpelación se acerca a la posición de Jacques Rancière al postular la igualdad radical como un *a priori* de la tarea educativa y no como un punto de llegada, lo cual no implica la disolución de las posiciones de educador y educando en tanto constitutivas del vínculo pedagógico.⁴⁴

Frente a esta realidad los sujetos, las comunidades e instituciones reaccionan de distintas formas y crean mecanismos de adecuación y/o resistencia que marcan rumbos, construyen espacios, definen procesos y forman sujetos. La política marca así un registro para pensar y potenciar estos actos de resistencia y su traducción en un nuevo orden que modifica el lugar de los cuerpos y las mentes reguladas por la lógica policial que opera, junto con los dispositivos pedagógicos, como formas de control de los procesos a partir de los cuales una determinada posición o propuesta busca hegemonizar, articulada a otras, el campo de lo educativo, de lo político y de lo social y, con ello, la reconfiguración de los espacios de formación y los proyectos que dotan de sentido al quehacer de los educadores y de los educandos en su vínculo con el momento histórico que les toca vivir; así como de los imaginarios que sostienen las tramas en las que se disputa la lucha por la hegemonía, que en su precariedad, contingencia e indeterminación puede ser la condición de posibilidad para la emergencia de un nuevo orden simbólico.

⁴⁴ L. M. Rodríguez, (dir.), “Introducción. La trama del trabajo”, en *Educación...*, *op. cit.* p. 24.

Para seguir pensando

Ante el panorama presentado damos cuenta que lo pedagógico juega un papel importante en el proceso de construcción social de las reformas educativas y lo que las experiencias regionales muestran es que éste no es lineal; colocadas desde la alteridad, seguirán surgiendo en su cometido de formar sujetos distintos y de rescatar diversos saberes.

Los proyectos educativos y políticos que sostienen, construyen o impulsan los diversos sectores de la población, en tanto fuerzas histórico-políticas que protagonizan un campo de disputa política con y desde el Estado y sus instituciones, demarcan ritmos, desde los movimientos sociales responsables de generar una nueva cultura política que fractura parte de la lógica hegemónica en la que se basa el intento de regulación de la educación en el momento actual. Obviamente, ello implica retos para que se avance en la materialización de un proyecto político-pedagógico de carácter emancipatorio, por lo que uno de los principales desafíos se relaciona directamente con la categoría intermedia *trascendencia* que hemos construido los investigadores del programa APPEAL;⁴⁵ es decir, pensar los alcances y límites que tiene una determinada propuesta pedagógica en la conformación y potenciación histórica de un proyecto político-social democrático y popular que no se subordina a la lógica de regulación que una determinada propuesta de reforma educativa plantea como base de su estructuración, con las tensiones y articulaciones que este proceso conlleva.

De ahí la importancia de seguir trabajando en la generación de elementos de carácter teórico, conceptual y metodológico que aporten al reconocimiento de las potencialidades que contienen esas prácticas, utopías y proyectos que impulsan los diferentes sujetos sociales que coexisten en la sociedad, así como en la

⁴⁵ Vid. M. Gómez Sollano, L. Hamui y M. Corenstein, "Categorías intermedias", en M. Gómez Sollano y M. Corenstein, (coords.), *Reconfiguración...*, op. cit., pp. 53-57.

posibilidad de viabilizar opciones para dar una nueva direccionalidad a la historia. “En esta perspectiva, de la cual los sujetos son parte esencial, el conocimiento no se plantea ya como reconstrucción de lo devenido, sino como la apropiación del futuro”.⁴⁶

Los diversos capítulos que integran el presente volumen, sitúan planos de análisis específicos para pensar, desde elaboraciones concretas, el complejo entramado que marca parte del itinerario por el que transita la educación de nuestras sociedades, particularmente en el marco de los procesos de reforma y contrarreformas educativas que marcan la historia reciente de México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, en un momento en que esa historia se sigue escribiendo en un contexto cada día más complejo, abierto e incierto que exige ampliar los horizontes de la razón para encarar los monstruos que rondan en los intersticios de lo “viejo” y la emergencia de lo “nuevo”.

Porque, tal como lo precisaron Laclau y Mouffe en su oportunidad desde la perspectiva de la democracia radical:

Sin «utopía», sin posibilidad de negar a un cierto orden más allá de lo que es posible cuestionarlo en los hechos, no hay posibilidad alguna de constitución de un imaginario radical democrático o de cualquier otro. La presencia de este imaginario como conjunto de significaciones simbólicas que totalizan en tanto negatividad un cierto orden social, es absolutamente necesaria para la constitución de todo pensamiento de izquierda. [...]

Las instituciones jurídicas, el sistema educativo, las relaciones laborales, los discursos de resistencia de las poblaciones marginales, construyen formas originales e irreductibles de protesta social y, en tal medida, aportan toda la complejidad y riqueza discursivas sobre la cual un programa de [transformación democrática] debe fundarse.⁴⁷

⁴⁶ H. Zemelman, *De la historia a la política*. México, Siglo XXI, 1989, p. 14.

⁴⁷ E. Laclau y Ch. Mouffe, *Hegemonía...*, *op. cit.*, pp. 214, 216.

Nuestro continente se debate hoy en este dilema... La historia se sigue escribiendo y, con ella, *los trazos y trozos* por los que ésta busca transitar para pensar la educación latinoamericana de cara a los desafíos que el tiempo presente le plantea a las sociedades, a las instituciones y a los Estados.

IMPLICACIONES DEL CONCEPTO DE CRISIS: UNIVERSIDAD, EDUCACIÓN, SABER

ANA MARÍA MARTÍNEZ DE LA ESCALERA

El debate sobre la educación en México implica, de alguna manera, la dimensión de la crisis que acompaña parte de la historia reciente de nuestras sociedades. Situación que, sin duda, se ha agudizado de manera significativa en las últimas tres décadas.

De ahí la importancia de detenernos a ubicar la dimensión del concepto de crisis y las implicaciones que esto tiene para pensar el presente y el futuro de instituciones que como la universidad tienen, ya que muchos de los argumentos que se despliegan en torno a lo educativo procede, en parte, de comprender a la universidad y sus tareas.

Este es el objetivo central de la presente contribución.

La política y lo político

Es usual encontrar escritos sobre la Universidad contemporánea que comienzan anunciando la crisis que ésta padece y sugiriendo diversas soluciones al respecto. La palabra crisis se da por vista; no aparece como algo que merece la pena ser problematizado, ni tan siquiera tematizado o definido. Actúa a la manera de

un supuesto. Sin atención a su definición o referencia, la noción interpela al lector y lo conduce a aceptar su evidencia, obstaculizando una intervención en el acto de lectura que pondría en cuestión que quien escribe y quienes leen “tienen en mente el mismo sentido” de crisis. Sin embargo, la amplia cantidad de argumentos sobre la educación que proceden de distintas maneras de entender la universidad y sus tareas,¹ debe ser puesta en relación con la crisis que se dice ella padece.

Es decir, la crisis depende de fallas que se imputan a la aplicación del proyecto o modelo de universidad del que se parte.² Por ejemplo, las autoridades educativas consideran la no relación con la actividad productiva (empresarial) un motivo de crisis; por otro lado, los críticos de este modelo universitario al que llaman neoliberal, ven en el éxito de implementación de este modelo, un ejemplo flagrante de crisis contemporánea. Debido a ello parece probable que la noción de crisis sea, junto a la de la política y lo político, un concepto o categoría necesarios para

¹ Un clásico de finales del siglo pasado, el libro de Claudio Bonvecchio *El mito de la Universidad* (México, Siglo XXI, 1991), recorre varias maneras de entender la institución universitaria, demostrando que una historia de los discursos sobre la misma ha tomado partido ya, desde la selección de los textos, por una “idea de universidad” determinada, sin poner en cuestión otros aspectos, su poder y sus influencias sobre las experiencias de lo humano. Es notable en este texto la ausencia de Kant, en particular su *Conflicto de las Facultades*. Escrito en 1980, este libro se enfrenta a *La filosofía como institución* de Jacques Derrida (Barcelona, Granica, 1983) que no sólo lee cuidadosamente el escrito kantiano, sino que aborda su fuerza o poder sobre el discurso, muy lejos sin duda de la propuesta de la universidad como mito ilustrado, casi imaginaria, sin efectos notorios hasta nuestros días de Bonvecchio. Merece la pena, también, mencionar “Dónde comienza y cómo acaba un cuerpo docente” (1976) del mismo filósofo francés, publicado en el libro de Dominique Grisoni, *Políticas de la filosofía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

² La oposición entre diseño o proyecto y su aplicación, similar a la oposición antagonica entre teoría y práctica, merece la pena ser discutida a profundidad. La operación que las separa no es garantía de verdad sino de efectos de autoridad para los que la dimensión intelectual es superior a la práctica, considerada derivada y secundaria, si no es que el campo del error.

plantear un vocabulario de lo político. La utilidad crítica y propositiva de este último salta a la vista. Conviene recordar que fue Paul de Man quien ligó la crítica y la crisis a un ejercicio común de pensamiento sobre el discurso y la institución que los han vuelto un objeto profesional.³

Primero, entonces, se revisará lo político. Para tal efecto distinguiremos entre la política, práctica jurídica normativizada que aplicando normas y normalizando mediante un comportamiento “normal o natural”, se apropia (monopoliza), mediante la representación, de la participación de los grupos e individuos en la dimensión pública y su toma de la palabra para dirimir cuestiones que afectan lo social-histórico, de lo político. Justamente, lo político es efecto de la actividad colectiva a la que llamamos lo público o, a veces, espacio público. Este último ni es infraestructural ni regulado por la ley estatal. Es lo que se abre cuando se toma la palabra y se ponen en práctica relaciones entre los cuerpos más allá de las relaciones de dominación. La solidaridad pertenece así a lo público, también los cuerpos (aquello que extendiéndose de la boca de uno llega a los oídos de los otros y continúa así su peregrinar) que, negándose a permanecer en la entidad e identidad individual, se fugan sin interés o voluntad precisa, se diría sin consciencia, hacia los otros seres vivos. Lo político es “invención” de lo colectivo, sin sujeto de la invención (ni en el cielo ni en el cerebro, decía Derrida en una entrevista). La transmisión, el intercambio de saberes y modalidades epistémicas, las relaciones que allí se establecen, pertenecen al escenario público y sus efectos pueden ser políticos si no reconducen las relaciones entre grupos e individuos, es decir, cuerpos, a los pequeños fascismos (Guattari) de las políticas educativas verticales.

Por su parte, le llamamos vocabulario a un colectivo de términos, conceptos o categorías cuya relación semántica es fluida

³ Paul de Man, “Criticism and Crisis”, en *Blindness and Insight. Essays in the Rhetoric of Contemporary Criticism*. Minnesota, University of Minnesota Press, 1971, pp. 3-20.

y transformable, a cuyo través el debate crítico describe referentes sociales y pone en cuestión el dominio argumental del que se trate, por ejemplo, lo político.⁴

La crítica, pues, está implícita en los usos del debate y de su vocabulario de intercambio entre las humanidades, dentro y fuera de la universidad, y los grupos críticos y sus saberes. Estos saberes, como Foucault indicó en su momento, están mezclados y escondidos en la erudición académica y serán puestos al descubierto, ellos y sus efectos sociales, mediante la lectura cuidadosa y la conversación con los otros.

Demos lugar a la noción de crisis

Ahora sí, demos lugar a la noción de crisis. Se ha escrito mucho sobre ella, sobre su emergencia en el discurso médico y las influencias de este ámbito del saber y la práctica, sobre los empleos en otros campos de saber, como el de la historia y la política. Crisis es un momento de decisión según la retórica, es la marca o signo de la alternativa entre la vida y la muerte que el historiador Le Roy Ladurie extraía en el libro del Santo Lebrél.⁵ Es decisión y signo, inscripción de una peligrosidad, de una oposición insuperable para la experiencia humana. Dejar morir, dejar vivir, como prácticas soberanas sobre los cuerpos de los vivientes y sus producciones intelectuales también.

Carlo Ginzburg, historiador benjaminiano, también apuesta por la crisis no como una falla sino como una fuerza realizativa sin domesticar, que no ha sido apropiada y recuperada por los poderes. Es de esta manera que arribamos a la crisis de

⁴ Ana María Martínez de la Escalera y Erika Lindig, *Alteridad y exclusiones. Vocabulario para el debate social y político*. México, Juan Pablos/UNAM, 2013.

⁵ Jean-Claude Schmitt, *La herejía del Santo Lebrél. Guinefort curandero de niños desde el siglo XIII*. Barcelona, Muchnik editores, 1984. Un dicho, una tonadilla “Para la vida, para la muerte” entonados por la madre de un niño enfermo y otra mujer del poblado ubicaban el ritual en el espacio de la decisión. Tras pasarse el niño de un lado al otro de la horquilla de un árbol, se ofrecía al infante a la suerte: o vivo o muerto, pero de una buena vez.

la universidad como instante de liberación de fuerzas no domesticables por completo. Condición de lo indómito antes de volverse lo sumiso. La crisis puede prometer insumisiones múltiples, diversas y diferentes. Anuncia la diferencia; pero este anuncio es, el mismo, frágil ante el avance de los ejercicios de gobierno del saber.

Aunque sea por poco tiempo, la crisis puede ser bienvenida porque es la oportunidad del cambio. Cambio no absoluto sino, sin duda, hacia las experiencias de lo humano en la solidaridad y los intercambios de saber y técnicas sin las presiones del mercado capitalista. En el caso particular de la universidad, ello implica intercambios de saberes y técnicas no orientados por la institución, entendida y realizada como empresa, y acompañada por criterios y valores como la competencia entre individuos en lugar de la solidaridad, el trabajo asalariado de los docentes como relación jurídica y de regulación jerárquica de los comportamientos y de los intercambios simbólicos entre ellos (investigador/profesor).

El párrafo anterior no pretende exhaustividad. Lo contrario de Koselleck,⁶ quien escenifica la historia de la crisis a partir de tres modelos semánticos: el médico que muy rápidamente se deja reinterpretar por lo político y lo teológico sería simplemente un uso que acompaña el discurso de la filosofía de la historia. Pero el uso histórico del concepto distingue un uso ligado a la historia como proceso de crisis permanente, es decir un modelo procesual, un proceso único pero complejo que se acelera y que da lugar a un nuevo sistema; y, por último, nombra la última de todas las crisis, es un modelo utópico. Aunque pensados para la historia o el discurso sobre ella, y reconocido por el autor que la historia real puede de alguna manera entrelazar sus significados, el valor de sistematización de este concepto puede resultar útil. En cualquier caso, la aceleración del tiempo parece estar

⁶ Reinhart Koselleck, "Algunas cuestiones sobre la historia conceptual de «crisis»", en *Historias conceptuales. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid, Trotta, 2012, pp. 131-142.

presente, “lo que vuelve completamente imposible hacer cálculos aproximados sobre el futuro”.⁷

Si hemos introducido esta idea es porque la crítica ciertamente no puede (ni quiere, me parece) pretender controlar el futuro mediante cualquier tipo de regulación o cálculo: la aceleración de la diferencia sería un obstáculo imposible. Aún, nos parece, en presencia de la violencia más evidente de la universidad y hacia la universidad, como se ha visto en las dictaduras más recientes.

Pensar la crisis de la universidad

Si se trata, entonces, de pensar la crisis en la universidad, será conveniente una afirmación: el fenómeno analizado (incluidos los discursos en su nombre, en sus reglamentos y relaciones internas) y su concepto está comprometido en una situación conflictiva y tensional.⁸ Por una parte, es una institución moderna del Estado nacional y como tal cumple ciertas tareas (prácticas ideológicas de interpelación desigual de grupos e individuos), y, a la vez es el escenario de luchas contra la desigualdad y la sumisión que ese mismo Estado y sus aparatos, incluida la universidad, favorecen.

¿Cuándo se puede hablar de crisis? 1. Cuando como aparato ideológico no hace lo que se espera de él (no obstaculizando lo

⁷ *Ibid.*, p. 142.

⁸ El estatus ambiguo se pone de manifiesto tras la lectura de Iván Illich y su crítica contra la profesionalización universitaria del estudio de la lengua y las humanidades, apropiándose de un saber que nace con la gente (saber vernáculo) para transformarlo en un espacio de competitividad, subjetividades privilegiadas y expropiación de la invención colectiva. Iván Illich, “La represión del dominio vernáculo”, en *Obras reunidas II*. México, Fondo de Cultura Económica, 2008. No cabe duda que en nuestro país, pese al raptó de lo vernáculo, la universidad forma una ciudadanía crítica de los saberes autoritarios que practica la colectivización del saber, pese a las modalidades más restrictivas y excluyentes de la institución. Mientras lo colectivo no defina lo público, estas experiencias colectivas de intercambio, críticas y propositivas deben ser protegidas.

colectivo, por ejemplo, frente a la constitución de individuos en tanto profesionistas), y 2. Cuando, por el contrario es altamente eficaz para construir la exclusión y la desigualdad, reduciendo el saber producido precisamente a producto y por tanto a una mercancía a la venta. Ambos puntos son, pese a todo, equívocos. Dan por supuesto que la universidad es exclusivamente un aparato del Estado nacional⁹ y a la vez, un instrumento de la globalización del capitalismo. Como sabemos, la tensionalidad en este escenario práctico y discursivo es notoria: brevemente, por un lado puede decirse que las políticas universitarias que benefician al Estado nacional lo hacen por oposición a los embates de la globalización, puesto que ésta es quien estructura el mercado internacional.

Defender la universidad pública

A este respecto parece necesario defender a la universidad pública contra la embestida globalizante que privilegia valores mercantiles de competitividad entre individuos autónomos, la distinción investigador/profesor, el carácter de empresa de la institución, la inversión en tecnologías de punta como valor absoluto e incuestionable “naturalizando” o normalizando la obsolescencia, etc. Por otro lado, la universidad, en sentido contrario —se diría— a su carácter público crítico e irrenunciable, es al mismo tiempo generadora de formación jerárquica, de la diferencia que dice combatir. Ahora bien, llamaremos a esta tensionalidad o conflicto, política universitaria. Ella es constitutivamente conflictiva. Pero, por otro lado, debemos pensar una tensionalidad o lucha por lo diferencial que, sin desconocer la anterior, y apostando por la defensa de lo nacional (por ejemplo, el carácter público de la universidad), se enfrente a la figura del profesional y del experto, cuya tarea está

⁹ Aparato ideológico de estado, en el sentido del viejo texto althusseriano que sigue siendo necesario revisar y debatir. Louis Althusser, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.

limitada por su reglamento, mediante una constante práctica de la toma colectiva de la palabra. Crítica equivale aquí a toma de la palabra y su defensa, contribución al uso público del discurso y de la argumentación.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN EN NUESTRA AMÉRICA Y SUS ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS¹

TELMO ADAMS Y CHERON ZANINI MORETTI

Desde la perspectiva del pensamiento (des)colonial crítico, este capítulo propone una reflexión sobre la educación en *nuestra* América y sus alternativas pedagógicas. Particularmente, recuperamos algunos referentes del pensamiento de la (Des) colonialidad ya que permite pensar el proceso contradictorio y la tensión dialéctica entre las herencias coloniales, la colonialidad, y la lucha por la superación, la descolonialidad, cuestiones que consideramos no deben perderse de vista al interrogarse sobre los procesos de reforma educativa que se han desplegado en las últimas décadas en diversos países de América Latina.

Partimos de considerar que no se trata de un simple “deshacer” o revertir las herencias, pero sí de reconocer que las incorporamos, así como resistimos y creamos alternativas que también se encuentran en el campo pedagógico. Catherine Walsh marca una distinción con el significado del prefijo “des”, de origen latino, exactamente porque remite al entendimiento de deshacer

¹ Agradecemos a María Julieta Abba, doctorante en el Programa de Postgrado en Educación-UNISINOS y becaria del PEC-PG/CAPES, Brasil, por el trabajo de traducción al español del presente texto.

o revertir. Por tanto, utiliza el término *decolonialidad*, suprime la letra “s”, para colocar en evidencia que no existe un estado puro de colonialidad. Para la autora, “lo *decolonial* denota, entonces, un camino de lucha continuo en el cual se puede identificar, visibilizar y alentar ‘lugares’ de exterioridad y construcciones alter-(n)-ativas”.²

En lo particular, preferimos utilizar (des)colonialidad, aunque el prefijo, en portugués, tenga una raíz común con el castellano. No obstante, tal y como lo presentamos, se busca demostrar la tensión dialéctica que existe entre la colonialidad y su ‘superación’. A partir de una perspectiva pedagógica que se inscribe en algunos de los referentes que se desarrollan en el presente volumen, nuestra propuesta es de reconocimiento de las herencias coloniales como de la coexistencia de alternativas capaces de “trabajar” en este proceso contradictorio, cuestión que no es ajena al tipo de políticas y propuestas educativas que se plantean en la región, tanto por parte de los gobiernos como de diversos sectores de la sociedad y de los especialistas. De esta forma, nos aproximamos a la comprensión de que la (des)colonialidad puede ser comprendida como una continua producción democrática, una vez que está contra toda forma de dominación-explotación en la existencia social.³

Así, por ejemplo, el ‘método’ freiriano de educación ha sido un importante referente para pedagogías producidas en múltiples lugares y contextos a partir de diferentes sujetos. La relación dialéctica entre el anuncio de la humanización y la denuncia de la deshumanización en las pedagogías descolonizadoras, va más allá del sentido instrumental de la enseñanza y de la transmisión de conocimiento, características de la educación bancaria o

² Catherine Walsh, “Introducción. Lo pedagógico y lo decolonial: Entretejiendo caminos”, Catherine Walsh, (ed.), *Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir; (re)existir y (re)vivir*. t. I. Quito, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2013, p. 25. (Subrayado nuestro).

³ Aníbal Quijano, *Cuestiones y horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires, CLACSO, 2014.

tradicional. Para Walsh, Paulo Freire (re)presenta lo imprescindible: la educación está en la escuela, pero rebasa sus muros marchando con luchas sociales y políticas y con luchas ontológicas y epistémicas para la liberación.⁴ En relación al opresor y oprimido, tanto uno como el otro, tienen su vocación ontológica negada por la historicidad que funda su coexistencia.⁵ De acuerdo con Freire, “solo el poder que nazca de la debilidad de los oprimidos será suficientemente fuerte para liberar a ambos”,⁶ o sea, la pedagogía del oprimido. En este sentido, su propuesta educativo-política sigue los pasos del educador y libertador cubano José Martí: “la educación ha de ir a dónde va la vida”.⁷

La reflexión abierta en este preámbulo del capítulo, da pauta para situar los tres apartados que los conforman. En el primero, traemos una discusión sobre los *sentidos de la decolonialidad y el proceso (des)colonial* en diálogo con diferentes autores, ofreciendo una especial atención a la relación modernidad-colonialidad. Por lo tanto, se trata de la colonialidad del saber o del conocimiento resultante del paradigma epistémico hegemónico de la ciencia que se articula con la colonialidad del poder, del ser y de la naturaleza, en tensión con prácticas sociales que desestabilizan “el mito racista que inaugura la modernidad [...] y el monólogo de la razón moderno-occidental”.⁸

En la segunda parte, relacionamos esa perspectiva con los modelos educativos en *nuestra* América, con base en los estudios

⁴ C. Walsh, *Pedagogías decoloniales...*, *op. cit.*

⁵ Avelino da Rosa Oliveira, “Oprimido/Opresor”, en Danilo Streck, Euclydes Redin y Jaime Zitkoski, (orgs.), *Dicionário Paulo Freire*, 2. ed. Belo Horizonte, Brasil, Autêntica Editora, 2010, pp. 294-295.

⁶ Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 1987, p. 99. (Texto original en portugués: “Só o poder que nasce da debilidade dos oprimidos será suficientemente forte para libertar a ambos”).

⁷ José Martí, *Obras completas*. La Habana, Centro de Estudios Martianos, Karisma Digital, vol. 22, 2001, p. 308. [Edición electrónica].

⁸ Rafael Bautista, *Bolivia: Del Estado colonial al Estado Plurinacional*, [en línea]. Argentina, <Argenpress.info.>, 21 de enero, 2009. Citado en C. Walsh..., *op. cit.*, p. 31.

de Adriana Puiggrós⁹ y de la adopción de nuevos contenidos y procesos educativos, socio-políticos y culturales a partir de Marco Raúl Mejía Jiménez.¹⁰ Enfatizamos la presencia de instituciones internacionales mediadoras de la implantación de políticas neoliberales en los sistemas educativos de nuestros países, continuadoras de uno de estos modelos. No obstante, presentamos la educación popular como uno de esos espacios privilegiados en la producción de alternativas a fin de que inventemos y evitemos errar por la imitación.

Finalmente, buscamos presentar las relaciones entre el movimiento de *(des)colonialidad-(trans)modernidad* y *la construcción de alternativas pedagógicas*, como una de las posibles rutas por la que es posible resignificar la política educativa y las posibilidades de cambio o transformación de los sistemas educativos de los países de América Latina, atendiendo sus particularidades histórico sociales. Se trata de una discusión sobre la alternativa¹¹ como una categoría analítica vinculada, especialmente, a las ausencias y emergencias de experiencias sociales.

⁹ Adriana Puiggrós, “La disputa por la educación en América Latina. Hegemonía y alternativas”, en Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013, pp. 103-120. (Colección Seminarios).

¹⁰ Marco Raúl Mejía, *Educaciones y pedagogías críticas desde el sur. Cartografías de la Educación Popular*. Lima, Perú, CEAAL, 2001.

¹¹ Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) es un programa académico comprometido con la pedagogía y educación latinoamericana. Organizado hace ya tres décadas, ha sido un referente importante para comprender la alternativa como categoría analítica; posee núcleos de investigación en México (Universidad Nacional Autónoma de México), Argentina (Universidad de Buenos Aires), Colombia (Universidad Distrital Francisco José de Caldas) y Brasil (Universidad Estadual de Ceará). Sobre el debate profundizado de alternativa como categoría de análisis, se indica la consulta de: M. Gómez Sollano y M. Corenstein, (coords.), *op. cit.*

Sentidos de colonialidad y el proceso (des)colonial

La colonialidad se refiere a la matriz oculta del poder colonial que, incluso después de las independencias de los países colonizados, se prolonga por medio de las relaciones de poder, de saber/conocimiento, del ser y, también, de la naturaleza. De acuerdo con Mignolo, “[...] la colonialidad, en proceso, denota una estructura lógica de dominio colonial que subyace en el control, holandés, británico y estadounidense de la economía y de la política que se extiende en casi todo el mundo”.¹² La colonialidad puede ser relacionada con historias, subjetividades, conocimientos y lógicas de vida y de pensamiento cuya operación contribuye para mantener la subalternización, apoyada en una ideología según la cual la injusticia es necesaria en nombre de la justicia.¹³

Retomando el modo como Hegel dividió el mundo en *viejo y nuevo*, Mignolo¹⁴ analiza cómo ese filósofo tomó el paradigma hegemónico europeo de punto de referencia universal para clasificar el resto del mundo. Los pueblos originarios son vistos como “niños”, seres inferiores e incapaces de alcanzar algún día el pensamiento, los valores morales y los sentidos elevados del padrón europeo. Desde esa perspectiva, se naturalizó la inferioridad de los individuos nativos americanos. En la visión eurocéntrica, los criollos y los blancos de descendencia europea,

¹² Walter Mignolo, *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona, Gedisa, 2007, p. 33.

¹³ Enrique Dussel, “Europa, Modernidade e Eurocentrismo”, en Edgardo Lander, (org.), *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires, CLACSO, 2005, pp. 55-77; Catherine Walsh, “¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales”, en *Revista Nómada*, núm. 26, abril. Bogotá, 2007, pp. 102-113; W. Mignolo, *La idea...*, op. cit.

¹⁴ Walter Mignolo, “Os esplendores e as misérias da ‘ciência’: colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistémica”, en Boaventura de Sousa Santos, (org.), *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo, Cortez, 2004, pp. 667-709.

serían los que continuarían con ese determinado “padrón” de *nuevo mundo*. Fue a partir de esa base clasificatoria que se justificó todo el proceso de colonización y anulación de las culturas de los colonizados; proceso que se prolonga por la colonialidad del poder, del ser, de la naturaleza y del saber/conocimiento. Esa división entre superiores e inferiores, entre civilizados y bárbaros, entre el *norte* y el *sur*, definió la América Latina y el Caribe como parte de Occidente, pero siendo periferia del mundo. Esta división tuvo sus implicaciones en la geopolítica, pero también en la “validación” del conocimiento.

De acuerdo con Mignolo “[la] modernidad es un proyecto que nunca podrá ser completado, porque la modernidad no puede ser sin la colonialidad”.¹⁵ Esa idea es compartida con Enrique Dussel¹⁶ que, además, atribuye dos sentidos a la modernidad: uno que tiene como referentes históricos a la Reforma Protestante, la Ilustración y a la Revolución Francesa y, con ello, la comprensión de que Europa hizo su pasaje de la inmadurez para la razón y un nuevo desarrollo humano (la Modernidad es así, sinónimo de emancipación); y, otro sentido que se apoya en la idea de que no había “historia” hasta la Conquista de América. Así, la “[...] determinación fundamental del mundo moderno” se encontraría en el hecho de Europa ser (como todos sus aparatos) ‘centro’ de esa Historia Mundial”.¹⁷ Entonces, el año 1492 marcaría el inicio de la “operación sistema-mundo” que identificamos, también, por una determinada racionalidad.

Se entiende que los efectos de la colonialidad surgen de esa “herida colonial”,¹⁸ del sentimiento de inferioridad impuesto que se expresa en el control de la subjetividad de los pueblos colonizados. En consecuencia, la *colonialidad del poder* construye

¹⁵ *Ibid.*, p. 677. (Texto original en portugués: W. Mignolo, “[A] modernidade é um projeto que não poderá nunca ser completado, porque a modernidade não pode sê-la sem a colonialidade”).

¹⁶ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 61. (Texto original en portugués: E. Dussel, “[...] determinação fundamental do mundo moderno”).

¹⁸ W. Mignolo, *La idea de...*, *op. cit.*

la subjetividad del dominado. El colonizador forjó un imaginario de los colonizados para que estos creyeran que existe una jerarquía entre razas en donde una tiene el derecho de dominar a otra (la no blanca). El establecimiento de la clasificación jerárquica de los pueblos del mundo, donde Europa sería la cultura superior, tuvo indudablemente el apoyo de dos instituciones: de la Iglesia Católica y del Estado. Con el capitalismo emergente, al Estado le correspondió la realización de la gestión de la colonialidad del poder. A los indios les tocó la servidumbre; a los negros, el trabajo esclavo. Y, a los blancos que no pertenecían a las elites, el trabajo asalariado.¹⁹ De este modo, la “Modernidad” europea se constituyó, históricamente, como justificativa de una praxis irracional de violencia.²⁰ Si por un lado, no hay modernidad sin la colonialidad en sus diferentes dimensiones (del poder, del ser, de la naturaleza y del saber/conocimiento), del otro, la *colonialidad del poder* se prolonga como proyecto de la modernidad (eurocéntrico y estadounidense).

La *colonialidad del saber* o del conocimiento resulta del paradigma epistémico de ciencia, todavía hegemónico, y que se produjo entre los siglos XV y XVIII. Como una producción eurocéntrica, ésta se auto-definió como única forma de conocimiento válido y descartó la existencia y la viabilidad de otras racionalidades y conocimientos que no fuesen los de los hombres blancos europeos o europeizados.²¹ Una de las consecuencias más profundas de esta colonialidad está en la comprensión de la naturaleza y del ser humano como ontológicamente separados, donde el conocimiento ejerce un control racional sobre el mundo. Mignolo²² cita al Padre Jesuita José de Acosta, que actuó muchos años en la región de Los Andes. Este defendía la unión entre

¹⁹ Aníbal Quijano, “Colonialidade do poder, eurocentrismo en América Latina”, en E. Lander (org.), *A colonialidade...*, op. cit., pp. 227-278.

²⁰ E. Dussel, “Europa...”, op. cit.

²¹ Catherine Walsh, *Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Bogotá, Tábula Rasa, núm. 9, julio-diciembre, 2008, pp. 131-152.

²² W. Mignolo, *La idea de...*, op. cit.

naturaleza y ser humano, ya que aprendió con la cosmología indígena que la naturaleza y la humanidad podrían coexistir sin negarse. Sin embargo, concluye el autor, “se impuso la visión de Francis Bacon que tomó el rumbo contrario: de oposición entre hombre y naturaleza”.²³ Este proceso de imposición y subordinación de las culturas y lenguas por la ideología imperial, ha sido designado como “violencia epistémica” por invalidar el imaginario de los modos de vida considerados “inferiores”.²⁴

La *colonialidad del ser* se refiere a la violencia de la negación del *otro*, que se generó con apoyo de la religión, de la ciencia y de la educación. Esta colonización cultural penetró en lo más íntimo del ser disciplinando los cuerpos, las mentes y los espíritus. La ideología imperial se impuso ejerciendo el control, invadiendo el ser del *otro* y produciendo subjetividades dominadas, subalternizadas. Esta dominación, a partir de los seres que se consideraban superiores, justificó la Conquista y la explotación del ser de los pueblos nativos de *nuestra* América y, también, de África. En la práctica, la colonialidad del ser surge de la colonialidad del poder, donde las que fueron decretadas como razas inferiores solamente eran consideradas capaces de producir culturas inferiores.²⁵

La mayoría de los autores de la (des)colonialidad trabajó con esos tres niveles de colonialidad. Recientemente, surgió una cuarta perspectiva, traída por los movimientos feministas: la *colonialidad de la naturaleza* articulada con las relaciones de dominación de género en el contexto patriarcal,²⁶ o sea, hacia un

²³ *Ibid.*, p. 21.

²⁴ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*; B. de S. Santos, *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Cortez, 2005. (Coleção Para um novo senso comum, 4); Walter Dignolo, *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires, Del Signo, 2010.

²⁵ A. Quijano, *Cuestiones...*, *op. cit.*; Edgardo Lander, “Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos”, en E. Lander, (org.), *A colonialidade...*, *op. cit.*, pp. 11-40.

²⁶ Vandana Shiva, “Deixem-nos sobreviver. Mulheres, ecologia e desenvolvimento”, en Rosemary Ruether Radford, (org.), *Mulheres curando a*

feminismo decolonial.²⁷ El pensamiento occidental sustenta la visión del crecimiento económico, rompiendo la relación de cuidado del hombre y de la mujer para con la naturaleza. Esta, a su vez, fue reducida a materia inerte, observable, controlable, usable y descartable. Se torna un mero recurso, una mercadería plausible de privatización para el uso lucrativo irresponsable. La separación entre cultura y naturaleza rompió la relación milenaria entre los seres humanos y no humanos, entre los mundos espirituales y ancestrales, negando que los humanos somos parte de la naturaleza. Al determinar la colonialidad de la naturaleza, los países dominantes se apropian del mundo de la vida biofísica, humana y espiritual.²⁸ El actual modelo de tecnociencia es el instrumento de control y exploración de la naturaleza, cuyo indicador es medido por el “progreso/desarrollo” movido por los intereses del capital. En su libro *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico – um debate sobre a tecnociência*, Dagnino²⁹ nos alerta que el sentido de tecnociencia es inherente al capitalismo contemporáneo, como una tendencia creciente a direccionar y evaluar la investigación pública únicamente por su capacidad de generar soluciones tecnológicas apropiables por el mercado, donde la ganancia se convierte en un criterio de utilidad y validez. En esta lógica, la economía verde, la nueva fachada del desarrollo capitalista, asume el estatus de paradigma de desarrollo sustentable del planeta, reduciendo así la naturaleza a “servicios

Terra: mulheres do Terceiro Mundo na ecologia, no feminismo e na religião, São Paulo, Paulinas, 2000, pp. 107-120; Walter Mignolo, *Desobediencia...* op. cit., pp. 79-80.

²⁷ María Lugones, “Rumo a um feminismo descolonial”, en: *Estudos Feministas*. Florianópolis, vol. 22, núm. 3, pp. 935-952, jan. 2015. Disponible en: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/36755>>. [Consulta: 25 de junio, 2017].

²⁸ José Souza Silva, “La pedagogía de la felicidad en una educación para la vida. El paradigma del ‘buen vivir’ / ‘vivir bien’ y la construcción pedagógica del «día después del desarrollo»”, en C. Walsh, *Pedagogías decoloniales...*, op. cit., pp. 469-507.

²⁹ Renato Dagnino, *Neutralidade da Ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência*. Campinas, UNICAMP, 2008.

ambientales privatizables y a bio-negocios o bio-commodities (agua, carbón, biomasa)”.³⁰

Delante de este panorama, ¿cuál es el horizonte indicador de caminos para una perspectiva descolonial? Para Dussel, la superación de la “razón emancipadora” eurocéntrica pasa por la negación del *mito civilizatorio*, o sea,

[...] Cuando se descubre el *eurocentrismo* de la razón ilustrada, cuando se define la falacia desarrollista del proceso de modernización hegemónico [...] cuando éticamente se descubre la dignidad del Otro (de la otra cultura, del otro sexo y género, etc.); cuando se declara inocente a la víctima por la afirmación de su Alteridad como Identidad en la Exterioridad como personas que fueron negadas por la Modernidad.³¹

El camino de la descolonialidad pasará necesariamente por la revolución de la educación, lo que exige contribuciones de pedagogías descoloniales,³² para que la lógica productivista, orien-

³⁰ J. Souza Silva, “La pedagogía..., *op. cit.*, p. 488. (Texto original en portugués: “*Serviços ambientais privatizáveis e a bio-negócios ou bio-commodities (água, carbono, biomassa)*”).

³¹ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*, p. 29. Texto original en portugués: “[...] Cuando se descubre o eurocentrismo da razão ilustrada, quando se define a falácia desenvolvimentista do processo de modernização hegemônico. [...] quando eticamente se descobre a dignidade do Outro (da outra cultura, do outro sexo e gênero, etc.); quando se declara inocente a vítima pela afirmação de sua Alteridade como Identidade na Exterioridade como pessoas que foram negadas pela Modernidade”.

³² C. Walsh (ed.), *Pedagogías decoloniales...*, *op. cit.* En la introducción de este capítulo, indicamos la precisión conceptual de Catherine Walsh sobre el término *decolonial*. Así, por *pedagogías decoloniales*, la autora, se refiere a las prácticas que posibilitan caminos y condiciones radicalmente “otras” de pensamiento, re-surgimiento, in-surgimiento, levantamiento y edificación de alternativas que cuestionan y desafían la hegemonía de la racionalidad moderna y el poder colonial. En este sentido, pedagogías son prácticas, estrategias y metodologías que se entretienen con y se construyen tanto en la resistencia y las oposiciones, como en la insurgencia, en la afirmación, en la re-existencia y re-humanización.

tada por el paradigma hegemónico y propio del capitalismo neoliberal, haga un movimiento de liberación, abandonando los modelos, sobre todo el estadounidense que ha buscado actualizar las teorías de la modernización. Aunque sea dominante, ese modelo no existe sin la contraposición de alternativas pedagógicas frente a la colonialidad del poder, del ser, de la naturaleza y del saber/conocimiento heredados de la razón emancipadora eurocéntrica. Esto es lo que vamos a analizar en la sección que sigue a continuación.

*Modelos educativos en América Latina y el Caribe:
“inventamos o erramos”*

De acuerdo con los estudios de Adriana Puiggrós,³³ las propuestas político-educativas en América Latina pueden ser organizadas en cuatro grandes proyectos. El primero de ellos, la autora se lo atribuye a Simón Rodríguez³⁴ que, hace más de dos siglos, inauguró la idea de un sistema escolar latinoamericano a partir de los pobres, de los desamparados, de los negros y de los indios: “ellos serían el corazón de la educación, su núcleo más significativo, el que le otorgaría sentido”.³⁵ En 1826, desarrolla un proyecto educativo especial con jóvenes indígenas. Al respecto, el maestro de Bolívar señalaba:

Mi gran proyecto por entonces consistía en poner en práctica un plan bastante meditado que estriba en colonizar la América con sus propios habitantes, para evitar lo que temo acontezca un día; es decir, que la invasión repentina de inmigrantes europeos más inteligentes que nuestro pueblo actual, venga a avasallararlo de nuevo y a tiranizarlo de un modo más cruel que el del antiguo

³³ A. Puiggrós, “La disputa por...”, *op. cit.*

³⁴ Simón Rodríguez (1771-1854): crítico de la imitación, depositaba en la educación la creación de las Repúblicas latinoamericanas. Para él, sin educación popular no habría “verdadera sociedad”.

³⁵ A. Puiggrós, “La disputa por...”, *op. cit.*, p. 103.

sistema español. Yo quería rehabilitar la raza indígena y evitar su extinción completa.³⁶

Su propuesta le costó el rechazo de las oligarquías a pesar de que, por donde pasaba formando sus escuelas, recibía la protección y el apoyo de Simón Bolívar,³⁷ del cual fue profesor en los primeros años de su infancia. Para Rodríguez,³⁸ la mejor educación tendría que ser garantizada a los “más frágiles” de la sociedad. Con su práctica, colocó las bases de una educación popular y democrática retomada, sobre todo, a partir de los años 1950 en *nuestra* América, con las obras de Paulo Freire y Orlando Fals Borda y tantos otros que vincularon la educación y la política como un enlace inseparable de una educación libertadora.

El segundo programa señalado por Puiggrós³⁹ es el de la derecha conservadora ligado al modelo de la Iglesia Medieval e iniciado en América Latina en los primeros siglos de la colonización. Se trata de una educación confesional que no admite la intervención del Estado. Concibe un tipo de educación para la elite y otra de menor calidad para los sectores populares, principalmente, dedicada al conjunto de los colonizados. Con diferencias en los diversos países, en gran parte este modelo se concentró, especialmente en los siglos XVI y XVII, en manos de las congregaciones religiosas; y, posteriormente, también se fue prolongando por medio de la presencia de las escuelas cristianas ligadas a otras, como protestantes (europeas y norteamericanas) y pentecostales.

³⁶ Simón Rodríguez, *Obras Completas*. Caracas, Universidad Simón Rodríguez, 1975, p. 74.

³⁷ Simón Bolívar (1783-1830): Libertador de América, puede ser considerado uno de los precursores de la organización de los sistemas escolares modernos. Defendía la educación pública y obligatoria, la educación de las mujeres, los derechos a la ciudadanía y a la cultura universal.

³⁸ S. Rodríguez, *Obras...*, *op. cit.*

³⁹ A. Puiggrós, “La disputa por...”, *op. cit.*

Saviani⁴⁰ entiende que ese periodo inicial, por ejemplo, en Brasil estuvo a cargo de los jesuitas desde 1549, fecha de su llegada, hasta 1759 cuando fueron expulsados por el Marqués de Pombal. Ese programa articulaba la colonización, la educación y la religión, en un único proceso, “[...] La toma y exploración de la tierra subyugando a sus habitantes (los residentes); la educación en cuanto aculturación, esto es, la inculcación en los colonizados de las prácticas, técnicas, símbolos y valores propios de los colonizadores; y la catequesis entendida como la difusión y conversión de los colonizados a la religión de los colonizadores”.⁴¹

El tercer modelo indicado por Puiggrós fue edificado por los liberales y positivistas. De acuerdo con la autora, ese programa puede ser considerado como triunfante desde el final del siglo XIX. Uno de sus defensores en América Latina fue el argentino Domingo Faustino Sarmiento⁴² que, inspirándose en el modelo norteamericano, buscó implantarlo en toda América del Sur. No obstante, observa Puiggrós, Sarmiento no asimiló de América del Norte la propuesta de educación universal para alimentar el “espíritu democrático”, ya que era grande su aversión a los indios y negros. “En la construcción escolar de los educadores liberales positivistas, los hijos de la gente civilizada debían ocupar los bancos, llenar las escuelas y, en mayor o menor medida, todos ellos marginaron a la población indígena y a los pobres”.⁴³ Este modelo tenía como objetivo proporcionar la “educación

⁴⁰ Dermeval Saviani, *História das ideias pedagógicas no Brasil*, 2º ed. Campinas, Autores Associados, 2008.

⁴¹ *Ibid.*, p. 29. Texto original en portugués: “[...] a posse e exploração da terra subjugando os seus habitantes (os íncolas); a educação enquanto aculturação, isto é, a inculcação nos colonizados das práticas, técnicas, símbolos e valores próprios dos colonizadores; e a catequese entendida como a difusão e conversão dos colonizados à religião dos colonizadores”.

⁴² Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888): entendía que los latinoamericanos no poseían elementos propios que pudiesen sustentar una cultura orientada para la modernidad. Una contradicción, dada su enfática defensa de la educación común e instrucción pública.

⁴³ A. Puiggrós, “La disputa por...”, *op. cit.*, p. 107.

común” que debía formar al ciudadano de acuerdo con la concepción de la modernidad europea, o sea, favorecía la copia y no la invención.

El cuarto y último modelo educativo, actualmente hegemónico, se fue sustentando dentro de las políticas neoliberales desde las últimas décadas del siglo XX. Buscó superar los problemas del modelo anterior por la vía del desmonte del Estado de Bienestar, de la desorganización de los sistemas de políticas públicas, siendo los sistemas educativos desestructurados y arruinados por el corte de recursos y recurrentes Reformas en la Educación, sobre todo, en nuestro continente latinoamericano. Puiggrós destaca que “la utopía iluminista de lograr la igualdad plena mediante la expansión de la educación es uno de los argumentos preferidos del liberalismo para justificar su aversión a las reformas que implican transferencias de recursos económicos entre sectores sociales para favorecer a quienes menos tienen”.⁴⁴

Considerando la forma como la propuesta neoliberal de educación fue introducida en los países de América Latina y el Caribe, es posible concluir que la neoliberalización de la educación se convierte en una amenaza a la soberanía nacional de los países. Eso parece evidente en la medida en que se verifica que los intereses del mercado internacional de educación son, hoy, representados por las instituciones y por los organismos internacionales, como los bancos y los organismos de Naciones Unidas. Estos ejercen una fuerte presión para que se declare la educación como un bien mercantil, retirando las atribuciones constitucionales del Estado en relación con el compromiso de promover la educación pública.

La estrategia de internacionalización y privatización de la evaluación, con la penetración procesual del Acuerdo de Bolonia que trata sobre la reforma universitaria en Europa, ha influenciado los rumbos de los sistemas en nuestros países.⁴⁵ Entre las

⁴⁴ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁵ Licino Lima; Mario Luiz Neves Acevedo y Afrânio Catanio Mendes, *O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações*

principales características de esas reformas está la colaboración entre especialistas en educación y representantes de los intereses financieros internacionales en torno a acuerdos de calidad, conocimientos y competencias, incluyendo criterios de evaluación adecuados a la lógica competitiva del mercado global capitalista.

Además, éste prevé la construcción de *rankings* de Instituciones de Enseñanza Superior, entre graduados y estudiantes de grado. Puiggrós recuerda que la soberanía educativa de un país pasa por el financiamiento del Estado, sin embargo, también pasa por la elección, supervisión, control y evaluación de las inversiones privadas de la enseñanza; así como también debe ser su decisión sobre el origen y el uso de esos recursos “en el marco de las decisiones estratégicas de orden político, económico-social y cultural”.⁴⁶

Como programa contrahegemónico de educación, retomamos nuevamente la primera propuesta, aquella iniciada por Simón Rodríguez⁴⁷ y que hoy, busca actualizarse por medio de la educación popular. Frente a la lógica hegemónica y como respuesta a la crisis del sistema, Marcos Raúl Mejía Jiménez⁴⁸ expresa que en América Latina y el Caribe, muchos actores sociales con sus luchas de resistencia provocaron nuevas agendas en relación con las políticas educacionales oficiales en diferentes países. Muchas veces, tales luchas, aunque no como alternativas pedagógicas, consiguieron influenciar las agendas públicas, exigiendo la adopción de nuevos contenidos y procesos educativos, socio-políticos y culturales. Diferentes e inéditos escenarios se han abierto con las acciones de movimientos sociales y han generado ensayos de alternativas pedagógicas en torno de temas como:

sobre a Universidade Nova. Avaliação, Campinas, [en línea], vol. 13, núm. 1, 2008, pp. 7-36.

⁴⁶ A. Puiggrós, “La disputa por...”, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁷ S. Rodríguez, *Obras...*, *op. cit.*

⁴⁸ Marcos Raúl Mejía Jiménez, *Educaciones, y pedagogías críticas desde el sur. Cartografías de la Educación Popular*. Perú, Lima, CEAAL, 2011.

[...] el cambio climático y los temas medio-ambientales en general, la economía social y solidaria, la soberanía alimentaria, la articulación entre lo urbano y lo rural, la agricultura familiar urbana, las distintas formas de ejercicio del poder local, el contrapoder y la contracultura expresados por los movimientos de resistencia cultural juvenil, la diversidad y expresión de las demandas de los movimientos feministas y de mujeres, la agenda de los movimientos por la diversidad sexual, entre otros.⁴⁹

El autor asocia las pedagogías alternativas con lo que él designa de crítico-transformadoras, una vez que comprende que la educación está siempre mediada por relaciones de poder en cuyos juegos se propone construir relaciones sociales educativas capaces de transformar las formas de poder que dominan y producen exclusiones y segregaciones.⁵⁰ En el interior de las alternativas crítico-emancipadoras está la educación popular que se articula con otras corrientes del pensamiento y acción alternativa como la Teología y la Filosofía de la Liberación, bien como la Investigación-Acción Participante.⁵¹ A este movimiento político y cultural alternativo, en el cual se inscriben gérmenes de las alternativas pedagógicas, se inserta la perspectiva libertadora como un conjunto de creencias, saberes, representaciones, imaginarios y referencias simbólicas comunes, una referencia de pensamiento y una subjetividad crítica con otras corrientes de pensamiento y acción alternativas.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ La investigación-acción participante (IAP) fue caracterizada por Fals Borda por la exigencia de metodologías que cuestionan la “episteme de la racionalidad científica construida en la modernidad europea y postula al sujeto como actor de práctica y productor de saber, rompiendo la separación sujeto-objeto, convirtiendo a los grupos populares en investigadores”. (*Ibid.*, p. 27).

⁵² Alfonso Torres Carrillo, *La Educación Popular: Trayectoria y actualidad*. Bogotá, Colombia, Editorial El Búho, 2007.

Para Oscar Jara,⁵³ la educación popular se relaciona con un paradigma claramente distinto del actual proyecto de educación hegemónico por ser una apuesta ético-político-pedagógica de transformación, esto es, “[...] una educación centrada en la búsqueda por convertirnos, como personas, en sujetos protagonistas de las acciones de transformación, en protagonistas de los procesos sociales de cambio, en la medida que esos procesos rescatan los saberes populares y responden a las necesidades de las mayorías”.⁵⁴

Hoy, más que nunca, no se justifica reducir la comprensión de la educación popular al ámbito de la alfabetización de adultos o de aquella que ocurre fuera del ambiente escolar. Ella ocurre en todos los espacios por medio de los cuales se dan los procesos educativos, de modo especial, por medio de las mediaciones brindadas por los movimientos sociales populares cuya intencionalidad política se encuentra viva. Como enfatiza Pinheiro Barbosa:

Pensada desde la voz de los movimientos sociales, la educación traspasa el sentido meramente escolar, de reivindicación por el acceso a la escuela y, en consecuencia de ello, traspasa al aprendizaje de la lectura, de la escritura y de una formación letrada. La educación incorpora una dimensión política que emana y se fortalece en la *praxis* política de estos movimientos. Sin embargo, esta misma *praxis* se convierte en una acción educativa, en el sentido de conducir el proceso mismo de lucha política como espacio del aprendizaje: un quehacer político que se convierte en un quehacer educativo-político.⁵⁵

⁵³ Oscar Jara-Holliday, “Los desafíos de los procesos de educación popular en el contexto actual”, en *La Piragua*, núm. 40. Costa Rica, CEAAL, pp. 5-11.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁵ Lia Pinheiro Barbosa, “Los movimientos sociales como sujetos educativo-políticos”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*, p. 142.

La educación popular ha sido la productora de alternativas pedagógicas junto con procesos educativos escolares y no escolares en contraposición a la colonialidad del poder, del ser, de la naturaleza, del saber/conocimiento.

(Des)colonialidad-(Trans)modernidad y la construcción de Alternativas Pedagógicas en el marco de las reformas educativas promovidas en América Latina

América Latina y el Caribe forman parte de un continuo movimiento de heterogeneidad histórico-social,⁵⁶ del cual también es parte la construcción de alternativas. Sin embargo, en la medida en que apenas permanece en la “búsqueda por” ellas, tiende a copiar y a repetir los modelos educativos que no son los suyos. Como pudimos observar, el programa educativo-político del cual Simón Rodríguez fue defensor — que, podemos así decir, José Martí fue uno de los propulsores—, nos muestra que la resistencia política puede apuntar también para una resistencia epistémica. Si para el primero se trataba de un mundo a *inventar*, para el segundo se trataba de un mundo a *equilibrar*. No obstante, para ambos, la educación y la política tenían un encuentro marcado con la dialéctica de la emancipación, no como una “marcha inevitable rumbo a un fin garantizado”, pero sí como una posibilidad de anuncio de *estar siendo* latinoamericano.⁵⁷

Como vimos, Europa, entre los siglos XV y XVIII, estableció la colonialidad como la otra cara de la modernidad, aunque intentara invisibilizarla a través de las promesas de igualdad y de

⁵⁶ Cf. A. Quijano, *Cuestiones...*, *op. cit.*; Aníbal Quijano, “Colonialidade do Poder e Classificação Social”, en Boaventura de Souza Santos y María Paula Meneses, (orgs.), *Epistemologías do Sul*. Coimbra, Edições Almedina, 2010, pp. 84-130.

⁵⁷ Danilo Streck; Telmo Adams; Cheron Moretti, “Utopia cosmopolita na perspectiva do Sul”, en Eduardo E. Parrilla Sotomayor, (comp.), *La utopía posible: reflexiones y acercamientos*. t. III. América Latina. Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, pp. 374-398.

libertad con los movimientos de emancipación y la constitución de las Repúblicas en la Patria Grande, durante el siglo XIX. El proyecto histórico y civilizatorio europeo no podía cumplirse, a no ser en beneficio exclusivamente del propio *norte*, pero apenas existía como *mito*.⁵⁸ De acuerdo con nuestra argumentación anteriormente presentada, la colonialidad del poder que persiste sobre la forma de desarrollo, tiene su origen en este proceso, que elaboró una idea y una práctica social llamada *raza* para establecer la relación de superioridad y de inferioridad⁵⁹ en ese sistema-mundo. Por lo tanto, la lógica dominante reside en la afirmación de que “saberes inferiores son propios de seres inferiores”.⁶⁰

Analizando la historia latinoamericana y caribeña, desde la perspectiva del pensamiento descolonial crítico, no es posible dejar de señalar el punto de partida del abismo ya mencionado por Frantz Fanon,⁶¹ entre las personas que son reconocidas como seres humanos y aquellas a las cuales se les niega ese reconocimiento; entre las que se localizan en la *zona del ser* y las que se encuentran en la *zona del no-ser*; las que se encuentran sobre la regulación y aquellas por la emancipación.

De acuerdo con Santos,⁶² la modernidad produjo dos tipos de conocimientos: el *conocimiento-regulación* y el *conocimiento-emancipación*. La “promesa no cumplida” de la modernidad se encuentra en la falta de reciprocidad, necesaria para establecer un equilibrio dinámico entre uno y otro conocimiento. Con ello, “el

⁵⁸ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*

⁵⁹ A. Quijano, *Cuestiones...*, *op. cit.*; A. Quijano, “Colonialidade do...”, *op. cit.*

⁶⁰ Boaventura de Sousa Santos y Paula Meneses, (orgs.), *Epistemologías...*, *op. cit.*, p. 16. Texto original en portugués: “Saberes inferiores são próprios de seres inferiores”.

⁶¹ Frantz Fanon, *Piel negra, máscaras blancas*. Buenos Aires, Editorial Abraxas, 1973.

⁶² Boaventura de Sousa Santos, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*, 4.º ed., vol. 1. São Paulo, Cortez, 2002. (Coleção Para um novo senso comum, 1).

conocimiento-regulación conquistó la primacía sobre el conocimiento-emancipación”.⁶³ Así, el primer modelo no progresó del colonialismo para la solidaridad, mientras que el segundo progresó del caos para el orden. En la distinción entre el *norte* y el *sur*, como metáfora de la estructuración del poder-ser-naturaleza-saber, este desequilibrio hizo del orden la forma hegemónica del saber, del caos, de la ignorancia, resignificando el *conocimiento-emancipación* de modo que “[...] el estado de saber en el conocimiento-emancipación pasó a estado de ignorancia en el conocimiento-regulación (la solidaridad fue recodificada como caos) e, inversamente, la ignorancia en el conocimiento-emancipación pasó a estado de saber en el conocimiento-regulación (el colonialismo fue recodificado como orden)”.⁶⁴

En esta línea de pensamiento, recorremos la comprensión de *transmodernidad* como proyecto mundial de liberación cuya alteridad de los sujetos, coesencial a la modernidad, igualmente se realiza. Para Dussel, el proyecto transmoderno es una co-realización de aquello que es imposible para la *modernidad*, o sea, la solidaridad. “La realización sería ahora el pasaje trascendente, en la cual la Modernidad y su Alteridad negada (las víctimas) se co-realizarían por mutua fecundidad creadora”.⁶⁵

De acuerdo con Raúl Zibechi,⁶⁶ aquel abismo entre la autorización de ser y no ser humano fue núcleo del colonialismo y es, también, el gen del capitalismo, de cierto modo, una orden colonial

⁶³ *Ibid.*, p. 79. Texto original en portugués: “O conhecimento-regulação conquistou a primazia sobre o conhecimento-emancipação”.

⁶⁴ *Idem.* Texto original en portugués: “[...] o estado de saber no conhecimento-emancipação passou a estado de ignorância no conhecimento-regulação (a solidariedade foi recodificada como caos) e, inversamente, a ignorância no conhecimento-emancipação passou a estado de saber no conhecimento-regulação (o colonialismo foi recodificado como ordem)”.

⁶⁵ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*, p. 31. Texto original en portugués: “A realização seria agora a passagem transcendente, na qual a Modernidade e sua Alteridade negada (as vítimas) se co-realizariam por mútua fecundidade criadora”.

⁶⁶ Raúl Zibechi, *Descolonizar el pensamiento crítico y las prácticas emancipatorias*. Bogotá, Colombia, Ediciones Desde Abajo, 2015.

actualizada. Pero, ¿cuáles son las implicaciones de este contexto y sus posibilidades de evocar pedagogías alternativas o descoloniales? Es relevante destacar que el programa de educación emancipadora permaneció en movimiento abierto como una alternativa global, aunque fuese subterráneo, como una posibilidad de afirmación de *estar en el mundo* a través de acción-reflexión.

Si tomamos en cuenta las ideas de *transmodernidad* de Dussel⁶⁷ y la *sociología insurgente* de Sousa Santos,⁶⁸ la *alternativa* como un campo empírico y conceptual puede ocupar un lugar específico en la teoría crítica. En este sentido, sugerimos una constante autocrítica en relación con el modo en que utilizamos referenciales teóricos eurocéntricos en la búsqueda de explicaciones para nuestra realidad socio histórica. Alternativas reales exigen un pensamiento crítico resignificado en la perspectiva descolonial, de la co-esencialidad de la solidaridad, incluyendo la epistémica. La trascendencia de la razón emancipadora moderna para la razón libertadora⁶⁹ o la reinención de la emancipación social⁷⁰ sugieren, como punto de partida, lugares antes considerados “remotos”, “irrelevantes”, “frágiles”. Las fuerzas de la resistencia y de la insurgencia producen alternativas locales que pueden establecer una relación dinámica con las alternativas globales. ¿Cómo surgen esas alternativas?

La indolencia de la racionalidad occidental dominante que niega la transmodernidad, también, desperdicia las experiencias sociales amplias y variadas. Contra ese desperdicio,

⁶⁷ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*

⁶⁸ La Sociología Insurgente comprende la relación entre la sociología de las emergencias y la sociología de las ausencias. Sin embargo, es en la sociología de las emergencias que las alternativas son investigadas. De acuerdo con Santos, es a través de ella que sabemos si “as alternativas cabem no horizonte das possibilidades concretas” (Boaventura de Sousa Santos, *A crítica...*, *op. cit.*, p.118). Mientras que la sociología de las ausencias ampara las experiencias sociales.

⁶⁹ E. Dussel, “Europa...”, *op. cit.*

⁷⁰ Boaventura de Sousa Santos, *A crítica...*, *op. cit.*

Santos⁷¹ propone la expansión del presente y la contracción del futuro para que la experiencia de aquellos que se sitúan en la *zona del no ser* pasen a constituirse como alternativas creíbles, ya que la lógica hegemónica la produjo activamente como no-existente, o sea, como ausente. De acuerdo con Santos,⁷² existen cinco formas de producir esas ausencias: 1) por la monocultura del tiempo lineal, limitando el tiempo histórico en sentido y dirección únicos; 2) a través de la escala dominante de las particularidades y de las localidades; 3) por medio de la lógica productivista cuyos criterios de desarrollo son puramente capitalistas; 4) a través de la clasificación social que naturaliza las diferencias y establece jerarquías; y, 5) por la monocultura del saber, cuyo criterio de verdad está aprisionado a la Ciencia Moderna. A partir de esa comprensión, Santos⁷³ sugiere la sustitución de esas monoculturas por “ecologías”: de las temporalidades; de los reconocimientos; de las trans-escalas; de las productividades y de los saberes.

Por lo tanto, las *alternativas* emergen en la tensión con las experiencias producidas como ausentes por la racionalidad hegemónica. Como tales, sólo pueden ser comprendidas a partir del subalterno y de sus propias experiencias. De ahí la relevancia de las propuestas de Simón Rodríguez⁷⁴ y de José Martí.⁷⁵ A pesar de ser profundamente modernos, esos pensadores colocaron en el centro de ese proyecto la imaginación epistemológica auténtica y democrática. La justicia social, núcleo de las emancipaciones sociales de las colonias latinoamericanas, en este sentido, pasaba por la justicia cognitiva, presente en el modelo emancipador de Rodríguez,⁷⁶ en el siglo XIX; así como tomó decisiones libertadoras, considerando la perspectiva transmoderna dusseliana; y, en

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ S. Rodríguez, *Obras...*, *op. cit.*

⁷⁵ J. Martí, *Obras...*, *op. cit.*

⁷⁶ S. Rodríguez, *Obras...*, *op. cit.*

el siglo siguiente, con la praxis libertadora de Paulo Freire,⁷⁷ colocó nuevas bases para la educación popular.

Por lo tanto, las alternativas pedagógicas sustituyen el vacío acreditado a la linealidad del futuro por el movimiento latente y tendencial del tiempo presente. Ellas reúnen las experiencias sociales disponibles a las expectativas sociales posibles, cuyo elemento constitutivo se encuentra en la conciencia cosmopolita y en el inconformismo de los sujetos ante el desperdicio de su propia experiencia histórica, así como en la conciencia anticipatoria y, nuevamente, en el inconformismo ante la carencia de nuevas experiencias.⁷⁸ En otros términos, esas alternativas existen en la inteligibilidad recíproca de las experiencias disponibles y posibles. A partir de la pedagogía del oprimido, hombres y mujeres se educan entre sí, mediatizados por el mundo.⁷⁹

Durante mucho tiempo, el pensamiento crítico hizo de la propia *experiencia* un término ausente y, con ello, relegó la emancipación a un sistema cerrado y, por ello, determinado por el modo de producción. Como perspectiva, entonces dominante, considera la historia de tal modo determinada que se chocan las intenciones conscientes de los sujetos con la emancipación, ya que se funda en una racionalidad mitificada. E.P. Thompson⁸⁰ fue el que mejor presentó las contradicciones de la “teoría marxista autosuficiente”, sobre todo la althusseriana. Además de esto, recolocó la *experiencia* en el centro de la *tradición marxista* al cuestionar los silencios reales del “marxismo”⁸¹ como productos de “perfección teórica” contra el propio conocimiento; y presentó la experiencia como categoría de unión dialéctica entre la

⁷⁷ Paulo Freire, *Educação como prática da liberdade*. 6° ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

⁷⁸ Boaventura de Sousa Santos, *A crítica...*, *op. cit.*

⁷⁹ P. Freire, *Pedagogia del...*, *op. cit.*

⁸⁰ Edward Palmer Thompson, *A Miséria da Teoria*. Rio, Zahar, 1981.

⁸¹ E. P. Thompson realiza una distinción entre *tradición marxista* y *marxismo* al presentar este último como un sistema cerrado sin reconocer la relación dinámica de toda teoría como siendo provisoria y exploratoria, abierta sobre el mundo y sobre la humanidad en la relación con el mundo.

estructura y el proceso en unidad con la cultura. En este sentido, sugerimos volver a aspectos centrales: las alternativas pedagógicas exigen una revisión de la teoría crítica hegemónica, tal y como nos inspiró Fanon,⁸² además de Rodríguez y Martí.

Movimientos sociales y Estado en el contexto de la colonialidad: sentidos de las alternativas

De acuerdo con Zibechi,⁸³ Fanon “nunca se sujetó a las categorías heredadas y fue capaz de ir más allá, cuestionando la teoría crítica hegemónica, o sea el marxismo soviético en las décadas de 1950 y 1960. Por eso advirtió que no debemos imitar a Europa”. Su pensamiento descolonial contribuyó para descolonizar el pensamiento crítico, comprendiendo que la teoría crítica fue elaborada en la *zona del ser* y que no se puede trasplantar mecánicamente a la *zona del no-ser*, donde están, por ejemplo, millones de latinoamericanos y caribeños. Tras haber estudiado profundamente el “complejo de inferioridad” del colonizado, entiende que la deshumanización resulta de la violencia del opresor que él interioriza; es decir, el colonizado “epidemia” la inferioridad.⁸⁴

Considerando esas heridas coloniales, la liberación no significa solamente la “expropiación de los expropiadores”. ¿De qué sirve la revolución si el Pueblo triunfante se limita a reproducir el orden colonial, una sociedad de dominantes y dominados?⁸⁵ De ahí que la tarea de los oprimidos es conquistar su humanidad, no por la vía de dominar a los opresores, pero sí de asumir la gran tarea histórica de liberarse a sí y a los opresores.⁸⁶ Ese proceso pasa por la construcción de alternativas pedagógicas, resignificando la tradición revolucionaria nacida en Europa, en

⁸² F. Fanon, *Piel negra...*, *op. cit.*

⁸³ R. Zibechi, *Descolonizar el...*, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁴ Frantz Fanon, *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira Ltda, 1968; F. Fanon, *Piel negra...*, *op. cit.*

⁸⁵ R. Zibechi, *Descolonizar el...*, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁶ P. Freire, *Pedagogía del...*, *op. cit.*

la continuidad de lo que ya hicieron Franz Fanon⁸⁷ y José Carlos Mariátegui.⁸⁸ Por lo tanto, podemos deducir que la matriz teórica europea y estadounidense de estudio de los movimientos sociales, que supone una sociedad una, no se aplica en el contexto latinoamericano, donde no se puede hablar de una sociedad, sino de sociedades.⁸⁹

Zibechi⁹⁰ recuerda que históricamente el *conflicto* ha dado forma y vida a los movimientos sociales. Reconoce tres modos de comprender la relación sociedad-movimiento y Estado. Una primera visión concentra la fuerza política en el gobierno, siendo los movimientos algo secundario. Un segundo modo entiende la necesidad de colaboración entre Estado y movimiento; y, por último, un tercero que defiende una autonomía en relación con la dirección y con los proyectos del Estado y gobierno. Considerando los primeros 15 años de nuestro siglo y el proceso contradictorio de esa relación en el continente, el autor concluye que “[...] los cambios sociales y las políticas alternativas no pueden surgir de los gobiernos sino de los diversos abajos”.⁹¹ Una de las apuestas para el enfrentamiento del neodesarrollismo, y todo lo que lo acompaña, ha sido la de valorizar el componente educativo. Pero, en este contexto, ¿cómo las alternativas pedagógicas pueden constituirse, de hecho, en pedagogías descoloniales? Nos parece necesario basarnos en otros criterios para tal discernimiento, ya que no pueden ser elementos constituyentes del paradigma hegemónico de desarrollo como crecimiento económico y progreso limitado. En este sentido, corresponden las

⁸⁷ F. Fanon, *Os condenados...*, *op. cit.*; F Fanon, *Piel negra...*, *op. cit.*

⁸⁸ José Carlos Mariátegui, *Por um socialismo indo-americano*. Seleção e introdução Michel Lowy. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2015. Mariátegui (1894-1930) es un importante referente para un marxismo latinoamericano. Su perspectiva escapaba las comprensiones economicistas de la sobredeterminación de lo económico al cultural, social y político. Mariátegui propuso un socialismo indoamericano.

⁸⁹ R. Zibechi, *Decolonizar el...*, *op. cit.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Ibid.*, p. 63.

sustituciones de las monoculturas por la creatividad del saber de las experiencias, una vez que:

[...] el saber de práctica, al enfrentar la pretendida universalidad de esa episteme, le señala también que no es la única forma de producir la verdad sobre lo humano y la naturaliza, y desde las realidades de nuestro continente, le muestra como invisibiliza otras epistemes que no se hacen afines al proyecto de universalización de Occidente y a esos otros sujetos que producen ese otro conocimiento no encapuzado bajo las formas de la episteme del conocimiento científico.⁹²

Para las investigadoras Gómez Sollano, Hamui y Corenstein *alternativa* corresponde a una inquietud, a una búsqueda frente a una situación determinada para crear mejores condiciones de vida: “una alternativa es algo más que una creación para el plazo corto o mediano: más bien responde a la idea de proyecto de largo alcance”⁹³ que apunta soluciones. Las alternativas nacen de las necesidades, experiencias, expectativas en relación a los inéditos posibles (utópicos y distópicos). Esos proyectos se distinguen, fundamentalmente, por la resignificación y re-funcionalización de los saberes con fines de transformación de la realidad.⁹⁴ Pero, tal categoría analítica también surge ante el conflicto: ¿alternativa pedagógica frente a qué? A lo hegemónico (al convencional, al dominante, a lo instituido), pero se articula con lo *diferente*. Desde esa comprensión,

[...] lo pedagógico alternativo puede surgir al margen de lo hegemónico como oposición, resistencia y ruptura con éste; o bien, puede producirse dentro de lo instituido; puede derivarse

⁹² Marco Raúl Mejía, *Educaciones y...*, *op. cit.*, p. 30.

⁹³ M. Gómez Sollano, Liz Hamui y Martha Corenstein, “Huellas, recorres y nociones ordenadoras”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*, pp. 43-44.

⁹⁴ *Idem*.

del discurso tradicional y conformarse como práctica emergente dentro de una coyuntura institucional; puede coexistir con lo dominante y constituir una innovación que cuestiona y replantea procesos y formas de relación en prácticas educativas dominantes.⁹⁵

Es en las experiencias pedagógicas alternativas que los sujetos, situados históricamente, de acuerdo con sus necesidades y sus expectativas, determinan los procesos educativos de creación, circulación y transmisión de los saberes y su apropiación. Se vinculan sujeto-experiencia-alternativa a lo pedagógico. Por lo tanto, las alternativas pedagógicas pueden ofrecer una racionalidad que se mueve, tanto por lógicas teórico-metodológicas, como por cuestiones político-pedagógicas. Se trata de una categoría analítica en la que se abre un campo de problematización y discusión de pedagogías concebidas como *práctica y valores* para la democracia, en el momento en que se transnacionalizan los fines de la educación en las diferentes conformaciones geopolíticas⁹⁶ del poder, del ser, de la naturaleza y del saber/conocer. Lo alternativo se da en la experiencia histórica de los sujetos, conforme se mueve dentro o en los márgenes del sistema-mundo y de la organización de la educación que le pertenece. Por ello, posee un carácter utópico que ofrece sentido a las subjetividades y a los saberes/conocimientos de las *praxis*.

Consideraciones finales

“Es tiempo de aprender a liberarnos del espejo eurocéntrico donde nuestra imagen es siempre, necesariamente, distorsionada. ¡Es tiempo, en fin, de dejar de ser lo que no somos!”⁹⁷ No

⁹⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁶ Bertha Orozco Fuentes, “La categoría alternativa como elemento analizador del discurso pedagógico contemporáneo”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*, pp. 555-580.

⁹⁷ A. Quijano, *Cuestiones...*, *op. cit.* p. 274. Texto original en portugués: “É tempo de aprendermos a nos libertar do espelho eurocêntrico onde nossa

hay otra forma de superar la colonialidad que surgió con la “herida colonial”,⁹⁸ ésta es identificada como el lado oscuro de la modernidad eurocéntrica. Delante de este panorama, cabe más que nunca, luchar en todos los países para garantizar que la educación pública conquiste su lugar, con modelos que surjan de la realidad, de las necesidades, de experiencias y expectativas colectivas de los sujetos. Se trata de un camino que pasa por la creatividad de reconocer pedagogías alternativas emergentes que puedan inspirar modelos educativos que se correspondan con las luchas por la liberación en nuestra América.

Para ello, se tienen como inspiradores a Simón Rodríguez, José Martí, José Carlos Mariátegui, Frantz Fanon, Orlando Fals-Borda, Paulo Freire, como lo hemos situado en este trabajo, así como otros y otras que nos dejaron como legado un camino de alternativas pedagógicas edificadas por medio de un conocimiento más autónomo para la construcción de la verdadera independencia como un cambio de espíritu y no apenas de forma. Se encuentran también los movimientos sociales populares que resisten, insurgen, desobedecen y crean alternativas ante la dialéctica modernidad-colonialidad. Y esa independencia pasa por una (re)construcción del mundo científico y epistemológico, sin caer en “errores por la imitación” de modelos que no parten de nuestra realidad, de la tensión entre lo que *se está siendo* y con el *venir a ser*.

Recordemos a Mariátegui⁹⁹ que, después de reconocer la dimensión elitista de la educación peruana, veía que el propio sistema de enseñanza de la época segregaba a niños de familias ricas de los niños de origen campesina. Delante de ello, se preguntaba: ¿Qué esperar de las sociedades donde la cultura es un privilegio absoluto de la burguesía del continente? Para él, las alternativas pedagógicas no pueden ser pensadas sino es

imagem é sempre, necessariamente, distorcida. É tempo, enfim, de deixar de ser o que não somos!”.

⁹⁸ W. Mignolo, *La idea de...*, *op. cit.*

⁹⁹ J. C. Mariátegui, *Por um socialismo...*, *op. cit.*

conjuntamente con la lucha por un nuevo orden social, económico, político y cultural. Para los pueblos originarios defendía una educación promovida por los propios indios para evitar que los blancos impusiesen sobre ellos su ideología.¹⁰⁰

Abrir las puertas para las *alternativas* con la idea de la liberación implica abandonar una emancipación en la lógica de la modernidad eurocéntrica de desarrollo y progreso, con su herencia colonial de poder-ser-saber. La emancipación alternativa sólo puede suceder porque, a pesar de estar dentro de la colonialidad, se coloca en la resistencia y contra la misma. Está dentro, pero es contra. O sea, la emancipación puede estar dentro de la lógica, como adaptación; pero, dialécticamente, también podrá estar en la perspectiva de la liberación. No se trata solamente de una alternativa de resistencia, pero sí de un proyecto, de un horizonte utópico concreto. Asumiendo la perspectiva freiriana, esto implica educar la rebeldía para que la resistencia no tenga un fin en sí misma.¹⁰¹

Las alternativas pedagógicas ya experimentadas durante nuestra historia son fuentes de una pedagogía latinoamericana que deben ser rescatadas para que se pueda aprender con las experiencias, recreándolas, en tanto que no hay modelos para ser aplicados. El movimiento contrahegemónico desafía a reconocer, en experiencias colectivas, posibilidades de ampliación; y tal vez, en la perspectiva de su articulación, consolidar lo que se entiende y ya se experimentó como programa educativo libertador que se desea, pero que, sobre todo, es necesario. Por lo tanto, la *alternativa* sería lo *inédito viable* sistematizado de la práctica educativa, con sus procesos y métodos de formación, frente a las instituciones modernas supuestamente homogéneas y neutras. Alternativas y experiencias se entrecruzan como potencial y posibilidad, o sea, como *devenir*.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Paulo Freire, *Pedagogia da Indignação. Cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo, Editora UNESP, 2000.

LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA: DEL LIBERALISMO AL NEOLIBERALISMO

ADRIANA PUIGGRÓS

Enunciar el término “educación latinoamericana” resulta escasamente coherente con la tendencia dominante en nuestros días, referida al borramiento de unidades de análisis regionales, nacionales y locales relacionadas con la educación. La política educativa del proceso de globalización optó por impulsar la homogeneización cultural y pedagógica de la humanidad, valiéndose de nuevos instrumentos tecnológicos, sociológicos, políticos y pedagógicos. Empero pueden advertirse obstáculos que dificultan la totalización de una cultura universal, carente de diferencias y completamente preceptuada.

Al respecto hay al menos dos hipótesis, antagónicas entre sí, a tomar en cuenta. La primera sostiene que la final reducción de las culturas humanas a un único discurso universal es ya un hecho y que las expresiones distintas o disidentes no son significativas. La segunda rechaza la fatalidad como elemento dominante en la historia, admite la duda, reconoce la importancia de la contingencia, otorga importancia a los triunfos de políticas educativas democráticas más allá de sus limitaciones geográficas o temporales. Esta postura sabe que la capacidad de la humanidad para entender la trama en la que vive, sus límites y errores, es limitada y que por fortuna existen posibilidades ajenas a nuestra capacidad prospectiva.

Desde la segunda hipótesis cobra interés la “educación latinoamericana” como objeto de análisis. Con la finalidad de abordarlo, el texto tendrá referencias históricas y culturales discontinuas pero necesarias para comprender el complejo tema que se desarrolla en este capítulo.

Recuperando el concepto de paideia

El filósofo Werner Jaeger¹ explica que la filosofía de Platón gira en torno a los grandes principios de la filosofía de la educación que forma parte orgánica de la cultura helénica. Según Jaeger, el diálogo filosófico inquisitivo buscaba alcanzar una verdad absoluta pero como método educativo supone la posibilidad del aprendizaje, esto es, de la continuidad de la cultura. La condición de posibilidad de la *paideia* y de la formación del hombre griego radicaba —siguiendo a este autor— en que en Grecia se estableció por primera vez “un ideal de cultura como principio formativo”,² y los griegos tuvieron conciencia de la unidad cultural.

En una relectura actual podríamos tomar el término *paideia* desechando su alusión a una verdad última y orientándolo hacia una unidad en la diversidad, proyectándola hacia ideales antes que hacia esencias. Por otra parte, la continuidad de la cultura ha demandado un proceso, al que llamamos “educativo”, que no incrustara los ideales de una generación o sector social en otras u otros, sino que, voluntaria o involuntariamente, dejara un margen de error y por lo tanto de libertad. La educación griega del siglo V convocó a tomar conciencia (¿refugiarse en?) de la unidad espiritual y esa fue la herencia que recogió la educación occidental cristiana. Ésta se constituyó en un complejo simbólico que permitió sobrevivir “negando lo que es y explicando lo que no es”. En ese sentido, el

¹ Werner Jaeger, *Paideia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 465.

² *Ibid.*, p. 7.

término *paideia* tiene un parentesco, aunque lejano, con el concepto de *habitus* de Pierre Bourdieu.

No es el tema de esta exposición discutir valoraciones sobre la filosofía griega, o la entidad de las ideas de pueblos anteriores y posteriores para definir las como una cultura, o valorar su grado de autoconsciencia cultural. Por el momento conviene destacar que de una lectura pedagógica de Jaeger, surge que el término *paideia* supone una unidad cultural pero también la convicción de la educación como decisión política y el éxito de los griegos como educadores de su posteridad.

Cabe preguntarse si educar ha sido una preocupación de todos los pueblos o de todas las culturas. Más allá de las acciones de transmisión elementales para la sobrevivencia, la historia social se abre en un abanico de experiencias que permite poner en duda la universalidad diacrónica y sincrónica de la categoría *educación*. ¿Acaso hubo o existen aún sociedades, comunidades, grupos, cuya razón de ser se realice en la conservación, desconociendo o negando la imposibilidad de la vida eterna? Es un serio problema para los antropólogos pero los pedagogos debemos hacernos cargo de nuestra parte.

Quizás lo que podemos dar por cierto, es que de aguas que se visualizaron estancadas al estudiar algunos periodos históricos o sociedades surgieron monstruos y sirenas, pescadores y máquinas a vapor. Desde el punto de vista pedagógico interesa, en las situaciones de inmovilismo o en las de fecundidad, cómo se constituía y reproducía una *paideia*, entendiéndola como una concepción socialmente compartida de la cultura y de los sentidos de la educación. Pierre Bourdieu investigaba cómo se generan las “estructuras estructurantes”, que veía “estructuradas”, es decir portadoras de herencias, generadoras del *habitus* que nos conforma.³ Desde otra vertiente contemporánea, Gianni Vattimo nos ofrece la categoría de “disposicionalidad”, “el modo originario de encontrarse y de sentirse en el mundo [...] una especie

³ Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique*. París, Librairie Dorz, 1972.

de primera ‘presión’ global del mundo que de alguna manera funda la comprensión misma”.⁴

He querido dar sólo algunos ejemplos de conceptos dispuestos para el análisis de las tramas pedagógico-culturales del proceso de enseñanza-aprendizaje, que son siempre opacas. La ideología pedagógica que domina nuestra época, y que denominamos “neoliberal”, oculta en qué se está convirtiendo nuestro mundo y nos relata lo que no es; genera una “disposicionalidad” que impide vislumbrar toda alternativa. Cabe preguntarse si el neoliberalismo conformó una *paideia*, si la educación solamente reproduce al sujeto del mercado, o si en el juego discursivo entre lo necesario y lo contingente del devenir histórico, que enuncia Ernesto Laclau, hay fracturas; si el sujeto de la educación está constituido por una carencia. Y si existe aún deseo de construir una nueva cadena de significaciones pedagógicas.

La unidad latinoamericana

Frecuentemente se alude a la “unidad latinoamericana” como una consigna política. El término “unidad” podría interpretarse como una expresión de deseos en una región que resultó balcanizada por los sucesivos grandes poderes del mundo. Comenzó al ser dividida en virreinos y capitanías por la corona española, y en provincias eclesiásticas por la Iglesia Católica, marcando fronteras geopolíticas cuyas huellas aún persisten. Permítase un ejemplo. El establecimiento del Virreinato del Río de la Plata en 1776 se efectuó escindiendo del territorio del virreinato del Perú el antiguo camino del Inca que llegaba desde Lima hasta las actuales provincias de Córdoba y San Juan, Argentina. Se erigió a la ciudad puerto de Buenos Aires como cabecera económica y política de la nueva región que, contra la voluntad imperial hispánica, quedó abierta al contrabando de productos ingleses e ideas francesas y norteamericanas. El noroeste del nuevo Virreinato, hoy en parte argentino, chileno y boliviano, perdió su centro tradicional

⁴ Gianni Vattimo, *Introducción a Heidegger*. Barcelona, Gedisa, 1998, p. 37.

situado en Lima y resultó una carga para la nueva capital, ocupada del comercio y, tiempo después, una importante exportadora de ganado desinteresada en las economías regionales tradicionales que quedaron sumidas en el pasado.

La *paideia* occidental y cristiana ha persistido desde cuando los Cortés, los Pizarro, los Juan de Garay, comenzaron la colonización. Intrincados conflictos provienen de los inicios, no han sido ajenos a la relación histórica entre la monarquía española, el Papa y las órdenes religiosas, aunque aquélla haya actuado más como integrantes del mundo eclesiástico que como un poder externo a ese campo. No obstante, numerosos disgustos —entre los cuales la expulsión de los jesuitas de la América hispánica en 1767 fue el hecho más sonado— la cruz y los emblemas reales se clavaron en estas tierras formando una unidad decisiva para la conquista. Y esa unión, fundadora de la Colonia, se constituyó en presencia espectral en la vida independiente de las naciones.

La dominación hispánica y portuguesa diseñó geopolíticamente la región. La intervención inglesa y norteamericana lo hizo en el diseño de las fronteras entre los países buscando incidir en la separación de nuestros pueblos. Pero la intervención externa por la vía de la fuerza o la negociación, como en Texas, de la invasión como en Nicaragua y República Dominicana, de la diplomacia como en Brasil, de la asfixia financiera, como en toda la región, resultó un problema repetidas veces compartido por los latinoamericanos. Casi podría identificarse la coincidencia en el conflicto, en el dicho “el enemigo de mi amigo es mi enemigo”. Tenemos una historia en común, no así todas las lenguas y costumbres, salvo que olvidemos, como ocurre frecuentemente, la existencia de Brasil el país más extenso y poblado de América Latina y, aunque en medio de la arrolladora globalización suene arcaico, que ignoremos las lenguas aborígenes, que siguen siendo lengua madre para millones de latinoamericanos.

Entre México y Argentina la distancia es apenas menor que entre Argentina y Europa y que entre Europa y México. Estamos en hemisferios diferentes. Sin embargo, las formaciones políticas

han seguido una matriz semejante entre nuestros dos países y el resto de la región. Hubo ritmos distintos en el proceso de construcción de los estados nacionales. México y Brasil tuvieron imperios al comienzo de su vida independiente y los demás desembocaron directamente en repúblicas.⁵ Pero la implantación monárquica no fue extraña a los deseos (y consistentes intentos) de representantes de casi todos los países latinoamericanos, que trataron de importar monarcas de Europa o incluso restituir monarquías precolombinas. Bolívar y San Martín se inclinaron hacia la solución monárquica. Juan Bautista Alberdi, autor de las Bases de la Constitución Argentina, tenía la convicción de que la monarquía era el régimen más adecuado para la región y en alguna medida lamentaba que fuera políticamente inconveniente propiciar tal solución.

Afortunadamente, el liberalismo español de Jovellanos y Campomanes, el iluminismo francés y la revolución norteamericana, hicieron lo suyo en el pensar de los revolucionarios del siglo XIX, generando una de las primeras polémicas de alcance latinoamericano. La lucha entre conservadurismo y liberalismo fue confrontación entre dos concepciones de la sociedad, entre distintos discursos sobre la organización del Estado y de las políticas educativas. Debe señalarse que, con excepción de grupos radicalizados, los liberales que fundaron nuestros sistemas educativos lucharon por la modernización en el marco de la cultura occidental y cristiana, y de la supresión de las culturas y tradiciones educativas populares. En la descalificación y subordinación de la *paideia* náhuatl, en la desorganización del *habitus* en que se habían educado cientos de generaciones quechuas y aymaras, en la aniquilación de los indígenas de la Patagonia durante la llamada “Campana al Desierto”, coincidieron el conservadurismo eclesiástico e hispanista, el conservadurismo republicano y el liberalismo independentista.

⁵ Agustín de Iturbide entre 1821 y 1823; Maximiliano de Habsburgo entre 1863-1867 en México, o al imperio portugués de Pedro I y II en Brasil (1882-1831 y 1831-1889, respectivamente).

Al mismo tiempo, los políticos y educadores adscritos a esas corrientes de pensamiento disintieron filosóficamente y se enfrentaron por el control del poder sobre los nuevos Estados y la sociedad civil. En los círculos ilustrados, se opuso la razón a la metafísica. La educación memorística y academicista empezó a ser cuestionada, a la par de la “disposicionalidad” del hombre colonial de sentirse en un mundo ya dado. En el imaginario político liberal, la educación conduciría con seguridad al progreso de las nuevas Repúblicas. Sus instituciones serían a imagen y semejanza de las europeas y norteamericanas.

Morelos, O’Higgins, Bolívar, San Martín, Morazán, alguna vez soñaron con una *paideia* latinoamericana como elemento indispensable del proceso de independencia de la corona hispánica. Simón Rodríguez le expresaba a Bolívar en una carta que no le bastaba con que Colón hubiera descubierto América y su esperanza de que alguien le diera un nombre al Nuevo Mundo.⁶ Se dice que el chileno Francisco Bilbao, republicano, masón, anticlerical y a la vez cristiano, exilado en París por sublevarse a un gobierno conservador, fue quien en 1851 pronunció por primera vez el nombre “América Latina”.

Del liberalismo pedagógico decimonónico

En la primera mitad del siglo XIX sobresalían las intenciones de instruir masivamente al pueblo y generar un sistema de educación pública. La introducción del método lancasteriano en muchos de nuestros países tuvo esos objetivos. Entre los intelectuales, hubo ideas que cruzaron el continente. Para dar un ejemplo recordaré a tres grandes pensadores que fueron contemporáneos: José María Luis Mora, el chileno José Victorino Lastarria y el argentino Esteban Echeverría. Estos pensadores tuvieron la oportunidad de sentir el clima europeo ilustrado y acceder a la lectura de iluministas y románticos. Viviendo en los extremos del que

⁶ Simón Rodríguez, *Cartas*. Caracas, Venezuela, Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, 2001, p. 153.

fuera territorio colonial hispánico, en países cuya demografía, geografía y cultura diferían mucho, se sintieron convocados por las ideas liberales, teniendo como norte la superación de los restos coloniales y la educación del pueblo.

Mora y Echeverría son representantes de una generación que niega las herencias de los pueblos aborígenes y la herencia española recibidas. El romanticismo los motiva para mirar el entorno, pero no así para rescatar las raíces de sus pueblos sino para denunciarlas como el impedimento del progreso. José Victorino Lastarria hacía lo propio desde la Universidad de Chile, en oposición al hispanista Andrés Bello. Leopoldo Zea, en un texto clásico,⁷ señala la diferencia entre los hispanoamericanos y los europeos en el tratamiento de su pasado: los primeros lo niegan, los segundos apoyan su futuro en la historia propia.

En la segunda mitad del siglo XIX la responsabilidad principal del Estado en materia de educación había ganado terreno en Europa y en algunos estados norteamericanos, como Massachussets. La generación de los constructores de los Estados nacionales latinoamericanos avanzó inscribiendo en sus Cartas magnas y sus leyes la educación estatal, gratuita y obligatoria. Algunos, como México, y luego Chile y Uruguay, separaron la Iglesia del Estado. Otros, como Argentina, sólo establecieron el matrimonio civil, la secularización de los cementerios y el patronato. En casi todos los países el liberalismo romántico de la primera mitad del siglo XIX fue sucedido por la alianza entre el poder centralizado y las afirmaciones del positivismo. Pero la discusión política y político-educativa siguió ubicada entre la responsabilidad principal del Estado y la afirmación de un derecho “natural” de la Iglesia sobre la educación.

En la primera mitad del siglo XX, los llamados “maestros de juventud” recorrieron América Latina, estableciendo vínculos intelectuales. José Vasconcelos y el uruguayo José Enrique Rodó coincidieron en buscar la esencia de lo latinoamericano desde

⁷ Leopoldo Zea, *El pensamiento latinoamericano*. Barcelona, Ariel, 1976, pp. 68-76.

posturas espiritualistas. Los estudiantes reformistas del movimiento que comenzó en Córdoba, Argentina, en 1918, constituyeron una vez más a Latinoamérica. Por su parte, los educadores socialistas, libertarios y más adelante los maestros cardenistas y todos aquellos que participaron de las experiencias nacionalistas populares de América Latina, creyeron posible abrir un horizonte nuevo y educar al Pueblo desde un discurso emancipador. Liberarlo del *habitus* colonizador.

Medio siglo después, un trabajador, Luiz Inácio Lula da Silva llegaba a la primera magistratura de Brasil dispuesto a poner de reversa una historia de opresiones y de falsas promesas de desarrollo. Inmediatamente asumió Néstor Kirchner el gobierno en Argentina y lo sucedieron gobiernos populares en cerca de diez países de la región. De todos ellos probablemente fue Evo Morales el que más vinculó la política y la educación del gobierno a la *paideia* de los pueblos aborígenes, en su caso a la sabiduría de los amautas y al amor y respecto a la Pacha Mama que sobrevive a la destrucción del ambiente, el narcotráfico y la economía globalizada, que atraviesan todas las fronteras de nuestra región.

Pero en todos los países donde hubo/hay alternativas de gobierno nacionalistas populares y democráticas, con todas sus diferencias, el sentimiento colectivo es de eternidad. No se vislumbran suficientemente ni los posibles quiebres, ni los propios errores ni la fortaleza y persistencia del liberalismo desplazado. Tampoco el carácter siniestro que ha cobrado el antiguo liberalismo progresista, ahora neoliberalismo. Pese al alcance masivo de las reformas producidas en algunos países, una concepción de la educación mercantil fue creciendo y ocupando espacios del discurso pedagógico moderno y de las consignas nacional-populares. Fue trastornado el sentido común y se tornó difícil vislumbrar el horizonte de la época en la que vivimos, así como despegarnos de la carga pedagógica de las supuestas verdades enunciadas por el poder corporativo, que trata de avanzar sobre los espacios educativos públicos en el siglo XXI.

Retorna nuestra pregunta anterior: ¿Puede enunciarse una *paideia* latinoamericana?

Es dable considerar que la educación latinoamericana ha tenido características peculiares. Los sistemas escolares no fueron simples copias del modelo napoleónico, del sistema escolarizado europeo o del estadounidense. Los liberales admiraron por demasía los aparatos educativos y sus modalidades construidos en los países más avanzados en términos del progreso de la modernidad. Rechazaron estética e ideológicamente a los pueblos originarios, a los africanos arribados a nuestros países en carácter de esclavos, y a los inmigrantes del sur de Europa. Pero esos mismos sectores fueron la masa humana para la cual edificaron las escuelas básicas, aunque lo hicieran desconfiando de los sectores que no pertenecían a su clase social y a su círculo de poder económico, social y cultural.

La escuela fue un lugar de encuentro antagónico y obligado para unos y otros. No hubo un único ideal de cultura como principio formativo, pero ¿acaso el ideal de cultura griega contenía a toda la población? Volvamos a la historia en el caso latinoamericano.

Es claro que hubo una voluntad compartida educacional y un ideal de cultura por parte de los dirigentes liberales, como también los conservadores tenían los propios. Pero, asimismo, encontramos una filosofía de la educación y principios socio-educativos y político-educativos populares que recorren la historia de la región, con las especificidades de cada periodo y lugar. Es impactante la imagen de Simón Rodríguez en la primera mitad del siglo XIX junto a la de Paulo Freire en la segunda mitad del XX. Sus discursos tienen coincidencias asombrosas. Ambos modelan el sujeto de la educación con el protagonismo del pueblo y vinculan profundamente diálogo y democracia. En América Latina hay un ideal popular de educación y una voluntad de alcanzarlo que resurge de maneras distintas a través del tiempo. Es posible que no sea adecuado sostener que existe una *paideia* latinoamericana en el sentido griego del término, pero puede ser interesante indagar el concepto de *discurso educativo latinoamericanista*. Este necesariamente antagoniza con el discurso pedagógico liberal, pero participa del mismo escenario.

No se trata de una cuestión menor puesto que la confrontación se desarrolla dentro de la idea escolarizada y no en oposición a ella, ni proponiendo otra composición de la tarea de educación sistemática. Pero sobre todo es importante porque, como veremos, en el siglo XXI el neoliberalismo planteará un escenario educativo excluyente de los sectores populares, una sociedad fracturada, a diferencia del liberalismo que utilizaba al sistema educativo como un instrumento de integración de la sociedad bajo su dirección.

La desintegración del sistema educativo moderno

“No hay más ideologías y no hay más progreso, hemos llegado al mundo ideal, al de la libertad de la oferta y la demanda, al que es capaz de autoregularse”, nos han dicho claramente los actuales dueños del mundo. Todo es transable, hasta la educación, por supuesto, tiene valor de mercado. O, mejor dicho, el valor que tiene es el que surja del mercado, o el que le convenga al que monopolice el mercado. El ciudadano de las repúblicas independientes, sujeto característico de la escuela pública, es sustituido por el individuo adverso a lo colectivo, convencido de su mérito personal si triunfa y de su inferioridad si fracasa. Hemos retrocedido doscientos años.

Revisando las últimas dos décadas

Desde comienzos de la primera década del siglo en que estamos viviendo, varios países de América Latina asumieron posturas relativamente independientes de las decisiones imperiales, en el marco del capitalismo e incluso, algunos, avanzando hacia alguna forma de socialismo. Si la tendencia que encabezaran Brasil y Argentina al asumir sus respectivos gobiernos Lula y Néstor Kirchner, en 2003, y continuaron Bolivia, Ecuador, Chile y Uruguay se hubiera sostenido, podríamos haber soñado con la incorporación de otros países de la región (mencionaremos este grupo de países como LA). Con anterioridad, la izquierda

mexicana estuvo muy cerca de llegar al gobierno y en Perú, El Salvador y Nicaragua, hubo momentos de cercanía con aquellas posturas, aunque débiles o escasamente sostenidas. Empero, los caminos de la historia resultaron distintos y hoy nos enfrentamos a un decidido avance de las derechas vernáculas ligadas estructuralmente al gran capital transnacional y a la estrategia de los Estados Unidos para la región.

Cuando los gobiernos nacionalistas, populares y democráticos estaban firmes, grandes sectores sociales estimaban inadmisibles que los derechos que habían conquistado fueran derogados e imaginaban reelecciones o adecuadas sucesiones de sus principales líderes. Tres errores se estaban cometiendo. El primero, no considerar la fuerza y las decisiones de los verdaderos dueños del poder; el segundo, no advertir la dificultad histórica de los gobiernos populares para generar sucesiones, tramitar herencias, sostener una política más allá de sus fundadores. El tercero, no medir adecuadamente el impacto educativo de las transformaciones que había sufrido el discurso liberal, representando un estadio distinto del capitalismo que cuenta ahora con una fuerza de penetración pedagógica inédita. Así es que instalada la crisis internacional sobre América Latina, caídos los precios de los *comodities*, avanzada la lucha por los mercados entre los gigantes del mundo, instaladas la lucha antiterrorista y contra el narcotráfico confusamente vinculadas al disciplinamiento social, muertos Chávez y Kirchner, los aspectos más débiles de los gobiernos populares se tornaron blancos fáciles.

La extensión de los medios de comunicación a todas las esferas de la vida social los convirtieron en un escenario obligatorio para la acción político-educativa. Su monopolio por parte de grandes capitales los coloca en la vereda de enfrente de las voces populares. Estas son habladas por los noticieros, las telenovelas, las publicidades, la selección barata de películas yanquis, las series que capturan durante meses la atención de los usuarios de Internet y de la televisión por cable, las infinitas posibilidades de las redes, puntualmente programadas y controladas por Microsoft y sus competidores. El espacio mediático

es inalcanzable para los partidos y agrupaciones sociales populares si no hay una normativa que imponga su presencia.⁸ Dejamos planteado el problema porque las campañas electorales son momentos de alta densidad político educativa; en su transcurso los ciudadanos son interpelados agresivamente por discursos cuya interpretación requiere de esfuerzos de aprendizaje no habituales.

Es evidente que el concepto de educador, el maestro en el universo pedagógico liberal, ve reducido su lugar y se enfrenta a fuerzas que intentan confinarlo a un cajón del pasado. El liberalismo no derivó directamente en neoliberalismo, no asistimos a transformaciones progresivas sino a cambios debidos a combinaciones ideológicas que rechazarían Simón Rodríguez, Mora, Sarmiento, Lastarria, Varela y el conjunto de los liberales novecentistas. No solamente el neoliberalismo se distancia del liberalismo pedagógico laicista, sino también del liberalismo católico. Se acerca a la concepción republicana conservadora; pero desplaza al Dios occidental y cristiano, sus reglas y sus rituales, para colocar en el trono al Dios mercado, que tiene los propios.

En aquellas sociedades norteamericanas y europeas prósperas, habitadas por gentes emprendedoras y devotas que tanto admiraron los liberales latinoamericanos del siglo XIX, la que otorgaba el carácter de Verdad a la utopía del progreso eterno, de la democracia en perpetuo perfeccionamiento, fructificó el neoliberalismo como un retoño maligno. Fue el ansia de poder sobre los otros de los países más avanzados en la línea del progreso capitalista. En el caso de los Estados Unidos, la identificación con el “destino manifiesto” y la convicción de sus ciudadanos del derecho a ser los “hermanos mayores”, ya no sólo de los latinoamericanos colocados en condición de inferioridad por la Doctrina Monroe, sino del mundo. Los granjeros y los empeñosos industriales que admiraron los liberales

⁸ La ley argentina 26215/09, dictada durante el gobierno de Néstor Kirchner estableció que durante las campañas electorales todas las fuerzas políticas tendrían acceso al mismo espacio mediático de manera gratuita.

latinoamericanos se fueron transfigurando y solamente un siglo y medio después (tiempo mínimo para la historia) se encarnaron en Donald Draper, el personaje de la serie “*Mad Men*” y sus colegas de la agencia Sterling Cooper, difundida por la empresa Netflix. Pero el capitalismo salvaje no creció únicamente desde suelo norteamericano. Los asistentes a la famosa reunión de Mont Pelérin en 1947 representaban el corazón del poder europeo y se comprometieron a imponer un nuevo tipo de liberalismo económico que barriera con las experiencias inspiradas en la doctrina de John Maynard Keynes. Décadas después lo consiguieron. Sus postulados difieren de aquellos planteados por el liberalismo del economista inglés, y de las variantes de capitalismo nacional popular especialmente experimentados en América Latina.

De todos modos no todas las raíces liberales están ausentes en el neoliberalismo. Cuando se examina la profundidad de sus antagonismos con el liberalismo en materia de educación se choca con el gran problema no resuelto ni teórica ni políticamente por los próceres fundadores de nuestros sistemas educativos. Se trata de la valoración de la población nativa y de los habitantes incorporados por la inmigración que ingresaban a las clases trabajadoras. Los políticos educadores liberales del siglo XIX coincidieron en el diagnóstico de inferioridad cultural de aquellas personas y de ello dedujeron la de sus derechos ciudadanos. Antepusieron la instrucción a la participación en la vida pública, aportando de ese modo a la marginación política y cultural de las mayorías sociales. Los neoliberales, por su parte, son ortodoxos en materia de discriminación social, y la aplicación de criterios meritocráticos al acceso a la educación sólo se diferencia en el tipo de tecnología de los criterios de los liberales y de los ensayos positivistas. Queda al descubierto la esencial paradoja de la educación liberal latinoamericana: sostener la “educación común” para toda la población pero descreer de las posibilidades de aprendizaje de esa misma población, al tiempo que aprobar las clasificaciones sociales estratificadas; usar al sistema escolar como un medio para alcanzar esas situaciones. El neoliberalismo extrema esa postura: una

sociedad perfectamente ordenada, como en la utopía de George Orwell, con el argumento ideológico liberal positivista amasado con la lógica del mercado capitalista salvaje.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) cumple un papel muy importante al respecto pues en uso de su enorme poder, realizó un acto sin precedente en la historia: definir a la educación como un “bien transable”.⁹ Uno de los primeros antecedentes está contenido en el Apartado IV del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que introduce la recomendación de emprender una liberalización progresiva de la educación mediante sucesivas rondas de negociaciones. A lo largo de la última década hubo numerosos congresos internacionales y en particular iberoamericanos patrocinados por corporaciones con intereses en el mercado educativo, en los cuales las autoridades de miles de universidades pronunciaron tibiamente su preocupación por aquella política, a la vez que muchos de esos encuentros son espacios para concertar negocios y contratar servicios entre universidades públicas y privadas y empresas.

Muchos de esos encuentros “amistosos” son financiados por grandes corporaciones. En particular entidades financieras han descubierto a la educación como un mercado donde se juegan miles de millones de dólares y cuya “clientela” es infinita y cautiva. Si en las décadas de 1980 y 1990 denigraban al Estado por ineficiente y no redituable, últimamente comprendieron que la asociación con el Estado les permite adjudicarle gastos y absorber ganancias. No por ello dejaron de sentir desprecio por la burocracia estatal, al punto de reemplazarla por los “CEO’s” de sus compañías. Los mejores negocios se hacen desde un Estado administrado por intereses corporativos, alentador de la penetración de capital transnacional en todos los rubros, incluida muy

⁹ La OMC incorporó a la educación superior en la lista de bienes transables y puso como plazo el 1º de enero de 2005 para que los países ratificaran o denunciaran el acuerdo. Argentina, siendo presidente Néstor Kirchner, firmó un acuerdo con Brasil para denunciar el tratado.

especialmente la educación. Extensas redes de escuelas privadas se instalan en Brasil, Colombia o Filipinas como si fueran sucursales de McDonald's. Hay nuevas asociaciones mercantiles entre lo público y lo privado que, como ocurre en Chile, son difíciles de desenredar para gobiernos que pretenden reconstruir el Estado con una perspectiva social.

El caso de las universidades públicas latinoamericanas es que han amarrado acuerdos con entidades bancarias que manejan las cuentas salariales, los campus informáticos, la capacitación docente, postgrados, entre otros aspectos de la vida universitaria. El Banco Santander es una potencia en materia de educación universitaria pública y privada en la región. Las ofertas son múltiples, canjeando casi siempre la entrada al ámbito escolar o universitario a cambio de un puñado de becas para “alumnos meritorios” o algún premio a producciones de los estudiantes, tal como hacen el Banco Francés y el Itaú. Telefónica, Google y Microsoft son ya presencias comerciales importantes en el interior de las casas de altos estudios. Como es obvio, su influencia no es tan sólo en algunas cuantas transacciones comerciales sino en grandes negocios cuya estabilidad requiere consolidar la hegemonía del individualismo, el pragmatismo neoliberal y el descompromiso de causas políticas por parte de funcionarios, docentes y alumnos. El panorama se vuelve mucho más complejo introduciendo los efectos de la colonización monopólica que realizan Amazon+Google+Microsoft+IBM+algunas otras poderosas empresas, a otros territorios de la cultura.

El desparpajo con el cual los empresarios de la educación verbalizan en la actualidad su intención discriminatoria no tiene parangón. Es de un realismo absoluto. En una reunión del Global Education & Skills Forum (GESF) organizada en Dubai por el propietario de la mayor red de escuelas privadas del mundo —Sunny Varkey—¹⁰ se sostuvo que la universidad es irrelevante en el

¹⁰ Sunny Varkey es un multimillonario hindú, titular de la Fundación Varkey, con sede en Londres, que ha hecho una fortuna con su red de escuelas instalada en más de 70 países.

mundo actual. Se argumentó que en realidad no hay ya una relación entre la formación universitaria y las demandas del mundo del trabajo, como tampoco hay un vínculo positivo entre el aumento de la matrícula y la creación de universidades, acción que se realiza de manera exponencial, por un lado, y el reclamo de los empleadores que dicen no encontrar en el mercado las capacitaciones requeridas por sus empresas, por otro. Ellos no reconocen entre los graduados las habilidades necesarias para sus intereses.

Un ejemplo que se citó en el foro de Dubai es que en los últimos quince años se graduaron 7,3 millones de chinos en la universidad pero el 30% de esos graduados no encuentra trabajo, mientras que entre los que no tienen título, el desempleo apenas llega al 4%. Se reconoció que las personas siguen eligiendo enviar a sus hijos a la universidad, pero esos grandes empresarios reunidos en Davos o en Dubai impulsaron otra solución: que los jóvenes que terminan la enseñanza media asistan a cursos o carreras cortas, salgan rápidamente del sistema educativo y estén listos para los empleos específicos. En esa reunión cumbre tuvo un rol destacado el director de la OCDE, Andreas Schleicher, el mentor de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment).¹¹

¹¹ El Informe PISA es un estudio llevado a cabo por la OCDE a nivel mundial que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencias y lectura. Su objetivo es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países mejorar sus políticas de educación y sus resultados, ya que en este análisis no se evalúa al alumno, sino al sistema en que está siendo educado. El estudio se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes de 15 años a partir de unos exámenes estandarizados que, desde el año 2000, se realizan en diversos países. En este marco, la OCDE ordena la globalizada humanidad en un ranking educativo mediante la prueba PISA, que aplica de manera onerosa a los países miembros, aunque hay una fuerte discusión sobre la objetividad del procedimiento. Entre otros argumentos, sus defensores sostienen que los ítem que la componen indagan capacidades operativas y no contenidos (o sea que no pesa en los resultados el factor cultural), pero cabe destacar que los contenidos de los textos proporcionados a los sujetos se elaboran a partir de una muestra casi mundial.

Schleicher aportó un dato y una opinión: en China se ha venido construyendo cerca de una Universidad por semana, lo cual consideró inaceptable pues no coincide con las necesidades del empleo. Lo mismo ocurre en la India y en Jordania. Por su parte Jamie McAuniffe, presidente de Education for Employment, una ONG que se especializa en el primer empleo de los jóvenes en África y Medio Oriente, argumentó que los sistemas educativos son “educación para el desempleo”. Asimismo, en el debate se hizo referencia a un informe de la Reserva Federal de Nueva York según el cual el 44% de los jóvenes graduados en Estados Unidos terminarán en empleos que no demandan título universitario. Los participantes aprobaron impulsar una suerte de educación postsecundaria rápida, estrictamente vinculada al empleo.¹²

Mientras los antiguos liberales latinoamericanos se miraban en el espejo francés, inglés o estadounidense con equívocas esperanzas de aplicación exitosa de su receta para el progreso, los neoliberales latinoamericanos aspiran a formar parte de la comunidad de Davos o ser socios menores o al menos empleados de las corporaciones transnacionales. Cabe preguntarse hacia dónde marcha la civilización. Es legítimo dudar de los resultados de la educación, interrogando al término en la historia larga. ¿Fracasó definitivamente el progreso que imaginó la generación fundadora de los sistemas escolares latinoamericanos? ¿El moralismo educacionista de Horace Mann que tanto impactó a muchos de ellos fue una ruta de corto alcance en la educación estadounidense y abstracta para nuestros países? ¿El *educacionismo* que muchos de nuestros políticos educadores adoptaron leyendo a fines del siglo XIX “Cómo Gertrudis enseña a sus hijos” era una quimera? El traductor puso esa obra a su alcance para propagar las ideas de Pestalozzi, “no solamente en Chile, nuestra patria, sino también en las repúblicas hermanas y

¹² Luciana Vázquez, “¿Vale la pena ir a la universidad?”, en *Diario La Nación*. Buenos Aires, 18 de marzo, 2016. [En línea]. Disponible en: <www.lanacion.com.ar>.

en los demás países que hablan la sonora lengua de nuestra madre común”.¹³

El fracaso de una ilusión

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se había producido un hecho trascendente: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Es un texto de un valor pedagógico inestimable y base de políticas internacionales que prometían alcanzar un mundo de paz, educación, salud y trabajo. El panorama actual presenta fuertes contrastes con aquellos postulados. Es dable preguntar: ¿han retrocedido las garantías al derecho a la educación, se ha detenido un continuo mejoramiento de la situación de los desposeídos de ese derecho desde su declaración? ¿En qué condiciones está el proceso de descolonización? ¿Han alcanzado sus objetivos los programas de las Naciones Unidas contra el analfabetismo y por la extensión de la escolaridad? ¿Y la inclusión de los marginados en sistemas educativos?

Sin duda debemos anotar los pactos, tribunales y legislación internacionales referidos al derecho a la educación que actualmente constituyen el marco legal aceptado por la mayor parte de los países del mundo y los avances legales de las naciones al respecto. Se trata de un aspecto positivo del proceso de globalización. Por otra parte, durante las últimas décadas sociólogos, politólogos, demógrafos, economistas, antropólogos, psicólogos, comunicadores, pedagogos han realizado investigaciones y prácticas experimentales sobre la relación entre educación y pobreza, educación y justicia social, educación y distribución del ingreso, educación y cultura, desde miles de universidades y centros de investigación del mundo. Por primera vez en su historia la humanidad posee información exhaustiva sobre el estado de su educación, cualquier ciudadano que acceda a una computadora

¹³ José Tadeo Sepúlveda, “Introducción”, en Johann Heinrich Pestalozzi, *Cómo Gertrudis enseña a sus hijos*. Coatepec, Chile, Tipografía de Antonio M. Rebolledo, 1889.

puede informarse al instante de los grandes números de la educación de cualquier lugar del mundo, y los gobiernos tienen a su alcance (no quiere decir que siempre la usen) la tecnología que les permite un seguimiento continuo del estado de la educación de sus pueblos, del impacto de sus políticas sociales o de las restricciones que aplica, del efecto de su política educativa. El avance de la tecnología sobre la educación ha quitado contenido a las controversias acerca de la posibilidad o imposibilidad de educar a grandes masas y la relación entre cantidad y calidad, que quedó como tema para las mentalidades más elitistas. También se resolvió desde el punto de vista conceptual la contraposición entre educación a distancia y educación presencial, aunque en la práctica resulten aún insuficientes las soluciones pedagógicas.

A pesar de la legislación, de la tecnología y de los compromisos asumidos por los distintos países para alcanzar la meta de la alfabetización universal en 2015, nos encontramos con la sorpresa de que no solamente alcanzar esa meta se ha vuelto difícil sino que el avance hacia ella manifiesta signos de estancamiento. Cierto es que el factor de mayor peso estadístico en esa situación es el drama África Subsahariana donde el crecimiento de la población está muy por encima de sus programas educativos, pero debemos anotar que existen factores obstaculizadores en las políticas públicas de muchos países. La infancia sin escolarizar se distribuye de manera desigual en el mundo. En ese contexto, la situación de América Latina es ambivalente. Según el informe de la Unesco titulado “Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos”, Latinoamérica y el Caribe están cerca de alcanzar una matriculación universal en educación primaria, que implica una tasa del 95%. No obstante, todavía hay 2,5 millones de niños fuera de la escuela. En relación con la situación global, que nos incluye, abundan las informaciones sobre la persistencia y en algunos casos el incremento del abandono escolar en el nivel primario y mucho más en el secundario, el fracaso en el aprendizaje de los conocimientos básicos, el empobrecimiento lingüístico y el desconocimiento de la historia y de las nociones ciudadanas, entre otros.

Interpretaciones sobre lo ocurrido

Vamos a detenernos en cuatro interpretaciones posibles de la mencionada situación. La primera se manifiesta como un asombro ante el fracaso de las políticas basadas en la confianza absoluta en el “progreso” y en el “desarrollo” sin que cambien las relaciones de producción de las sociedades ni los vínculos entre “países avanzados” y “países en desarrollo” y tiene una variante que es la “Teoría del derrame”. La segunda es la ratificación de una profecía: los pobres tienen un techo para aprender y la inversión en su educación más allá de lo básico es un derroche. La tercera es que las enseñanzas del sistema escolar, y en particular de las universidades, no responden a las demandas del mercado, en razón de lo cual resulta un gasto inútil sostener tantos estudiantes, y bastaría con una educación básica destinada a formar personas disciplinadas y consumistas, a la vez que élites científicas, técnicas y políticas. La cuarta es más compleja. Observa que la principal causa del detenimiento de la educación que denuncian los organismos internacionales son las propias políticas que ellos mismos promovieron y financiaron en las anteriores décadas. Se basaron en el endeudamiento externo de los países, y por lo tanto la profundización de su dependencia, en la marginación de su educación y de su cultura, escondida detrás del “multiculturalismo” y en la legitimación de la dirección cultural y pedagógica por parte de la cultura mundialmente hegemónica.

El progreso de la educación es una cuestión político educativa, no solamente un tema sociológico y menos aún relativo a las condiciones culturales innatas; la negación de que existen fuerzas políticas y económicas, fundamentalismos, restos arcaicos de las culturas contrarios a ese tipo de “progreso”, la descalificación de la política constituyen obstáculos graves. La única garantía de éxito de los programas educativos y de sustentabilidad de los aprendizajes es el protagonismo de los sujetos en el marco de cambios profundos en las relaciones sociales de producción.

Sin duda, la evaluación de la marcha de la educación requiere tener en cuenta la relación entre variables complejas, pero especialmente ubicar las situaciones en el largo plazo, en su propia historia y en comparación con objetos de análisis semejantes. Visto desde la historia larga, la mayor parte de la humanidad ha transitado un camino exitoso en la conquista de sus derechos, entre los cuales la irrupción de las mujeres en el sistema educativo constituye un fenómeno de extraordinario impacto y lo sigue siendo la de los pueblos que fueron coloniales. Pero atendiendo al presente se nublan los ojos, ante millones de niños y adolescentes aniquilados en genocidios, ahogados en el Mediterráneo, muertos de ébola o de hambre en África o infectados de droga en las favelas, las villas miseria de nuestros países.

¿Y los derechos?, nos preguntamos. ¿Dónde está lo humano? No se puede menos que evocar las reflexiones de Freud en “El malestar de la Cultura”. Pero también seguir el hilo de la historia, superar las interpretaciones localistas y atadas al presente, que en todas las circunstancias son paralizantes.

La foto estática del presente no es más que una ilusión sino se da cuenta de las infinitas escenas del pasado que la constituyen y guardan explicaciones. No es posible, claro está, realizar ese viaje de investigadores restringiéndonos a los números, a las estadísticas, aunque son señales en el camino. De una búsqueda que tiene como preocupación fundamental penetrar en la interioridad del sujeto de la educación y del educador reconociendo sus tránsitos, sus obsesiones, sus actos de arrojo y los recodos donde se refugian.

Si parece que nos hemos deslizado a un terreno filosófico, así es, pero no solamente. Tratamos más bien de la política y de la voracidad humana. Nos referimos a la voracidad salvaje del capital. Hacia ese punto va este razonamiento; en esta historia retrospectiva, es la primera estación que alcanzamos. Nos detendremos solamente allí en el curso de este texto, sabiendo que algunas de las múltiples explicaciones están en la historia de la lucha de cada pueblo por sus derechos, que tiene lugar en la determinación de sus posibilidades actuales de cambio.

¿Dónde hallar las razones de las trabas para el progreso de la educación? Probablemente en esa misma pregunta, que cambia radicalmente si la formulamos de esta manera: ¿cómo se articulan las fuerzas antagónicas impidiendo que pueblos enteros accedan a saberes que otros se apropian? La pregunta dispara distintas preocupaciones. Solamente enunciaré algunas.

No podría afirmar que el neoliberalismo crea un “estado de excepción”, en palabras de Giorgio Agamben.¹⁴ Pone en crisis la soberanía popular, el contrato social, la división de poderes y los derechos sociales de primera, segunda y tercera generación. Irrumpe contra la legislación liberal en materia de educación: contra el papel principal del Estado y la gratuidad y universalidad de la educación. Pero su fuerza es arrolladora como parte del proceso de globalización. Este último era inevitable, lo era desde que el primer hombre o mujer empezó a andar y se vinculó con otros mediante la agresión, la violación, el trueque, del comercio, del esfuerzo por comprender los lenguajes. Lamentablemente las fuerzas sociales y los poderes se combinaron de manera tal que ese proceso fue liderado por el capitalismo y derrotados los estados socialistas junto con las utopías que ellos mismos abandonaron. Sin dejar de subrayar las masacres llevadas a cabo por el propio socialismo, así como sus enormes limitaciones para generar regímenes políticos superadores de la autocracia o del neoliberalismo, su presencia producía un antagonismo que ponía un límite al avance de las corporaciones sobre el mundo. Siguiendo a Hannah Arendt, sostendremos que éste no es un estado excepcional sino el desemboque del propio capitalismo. Avanzó y lo conquistó *casi* todo. Hay reacciones pero son peligrosísimas, regresiones a la crueldad, negaciones de la emancipación, pero también agujeros negros, otras zonas misteriosas del sujeto social.

Pero si el neoliberalismo es una derivación maligna de un liberalismo articulado con el conservadurismo y no un momento

¹⁴ Giorgio Agamben, *Estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2003.

excepcional, ¿la educación neoliberal tiene raíces en el programa pedagógico liberal o bien en el conservador, que pugnaron por el control del sistema escolarizado? Es un tema denso que no admite una única respuesta. Pero puede postularse que la pedagogía neoliberal se construye sobre la base de elementos reaccionarios, individualistas y contrarios al papel educador del Estado, usando las teorías discriminatorias y racistas como el neodarwinismo, sumando el conductismo y el funcionalismo en sus sucesivas versiones hasta llegar al reinado de la versión más peligrosa de la neurociencia positivista para el ordenamiento de los educandos en estratos de acuerdo a definiciones de inteligencia y de calidad elaboradas con criterios de mercado de una sociedad cada vez más estratificada, donde triunfa el meritócrata.

Definamos al meritócrata del siglo XXI. Difícilmente alcanzará esa condición el indígena de la sierra de Guerrero o el campesino de Chuquisaca que todavía conservan su organización comunitaria. Meritócrata es el que logra alcanzar objetivos que se imponen desde la *sociedad del conocimiento corporativo*, potenciadas por los prejuicios clasistas de los poderosos. Para ser meritócrata hay que ganarles a todos, pero meritócrata sólo hay uno, el que gana la carrera y se compra el Chevrolet, como anuncia una publicidad que se transmite en varias cadenas de televisión de nuestros países. El caso no es una rifa sino una carrera cruel que deja en el camino a miles y miles de niños y jóvenes cuyos auténticos méritos destruyen consignándolos como desertores en diversos escalones del sistema escolar, convertido en maquinaria de clasificación social. Sobre la correlación entre nivel de escolaridad y clase social hay una abundante literatura europea, norteamericana y latinoamericana. La relación entre ambos factores no es automática, pero ha cobrado fuerza en la era neoliberal la intención de usar las diferencias en el proceso educativo como instrumento que afirme a los alumnos en el sector de clase del cual provienen, para reafirmar las desigualdades. Hay cierto placer, cuando no saña, en ilusionarse con ser meritócrata. Es necesario tener voluntad y esforzarse para no equivocar un renglón en los comportamientos y contenidos impuestos. Nada de

imaginación. Es especialmente importante otorgar consenso a la evaluación. Esta sustituye la enseñanza pues en la pedagogía meritocrática lo que vale es medir bien, no saber. Se sustituye el enseñar por la tasación de los conocimientos.

El individuo libre de todo poder centralizado es, sin embargo, una ilusión. No hay solamente una cultura que se impone como exterioridad sino un *habitus* en el que se constituyen sujetos. Es equivocado suponer que hemos entrado en una época de libertad educativa, como aquella que nos pronosticaban Ludwig von Mises y Frederich Hayek, los fundadores del neoliberalismo. Las corporaciones tienen unidad cultural, aunque en la libertad de mercado sea inevitable su enfrentamiento.

El capitalismo salvaje logró globalizar uno de los peores conceptos de la cultura estadounidense: la voluntad de “ser alguien” como “encontrarse”, como un mandato equivalente a ser un ganador, triunfar por encima de los demás, operación que no remite a la herencia sino al inmaterial “self made man”, el del “sueño americano”. La convicción en el “self made man” impactó en la soberbia de la herencia clásica de la educación occidental que se sabía portadora de la historia y afanosa de posteridad. Las universidades casi milenarias se abrieron al mercado, que les impuso protocolos de corte empresarial, criterios meritocráticos y adaptación al neoliberalismo globalizado. Vivimos en la era de la globalización de la educación del meritócrata.

Una conclusión más optimista

La tentación de ver el cielo completamente cerrado impide recordar que no es la primera vez en la historia en que no hay “afuera” evidente. Pero observemos que, si la globalización desordena todo, desarma sistemas, y no es que haya una determinación esencial para que las piezas del rompecabezas regresen al mismo lugar. Los vínculos que se puedan (se estén) creando en las profundidades sociales son en gran parte impredecibles. ¿Qué pensarían nuestros antepasados del siglo XIX si vieran que el neoliberalismo barrió con el iluminismo y

leyeran el lenguaje de Internet? ¿Qué dirían ante la evidencia de la imposibilidad del desarrollo natural de las sociedades y por lo tanto del crecimiento de la educación sin que la atravesaran las luchas sociales? ¿Cuál sería la reacción de los liberales que tenían al “Emilio” y al “Contrato social” de Rousseau como libros de cabecera, ante la renovación de una de las más antiguas de las explotaciones: el trabajo infantil y juvenil ante la ruptura del contrato social entre educadores y educandos que propicia el neoliberalismo? ¿Qué reacción tendría Gabino Barreda al encontrar que el ciudadano es un cliente, presa de las empresas y los medios de comunicación?

En el registro de políticas emancipadoras ¿figuran rasgaduras a la piel neoliberal que nos engloba y penetra? Seguramente el momento que atravesamos no es el único de la historia en que las fronteras desaparecen y las personas sólo son capaces de volcar su atención a la interioridad local. No es posible atisbar el conjunto de los procesos que transcurren. En nuestra época la ideología del mercado invalida la idea de totalidad, aunque sus fuerzas políticas tengan como meta capturarlo todo. Es una deidad que se define por la competencia, por el antagonismo permanente. Aunque las sociedades han aprendido a formar parte de ese movimiento, el ensamble nunca es perfecto por muchas razones. Nosotros damos cuenta de una de ellas, que no es la menos importante: la educación se define por la imposibilidad de la transmisión completa, del cierre total de la transmisión de la cultura entre generaciones, pueblos o sectores. La incorrección de la correspondencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje es la garantía de la historia. En ese tema radica el error liberal y marxista de creer en la regularidad del progreso, desenvuelto mediante el natural vivir de las sociedades o la sucesión de etapas prescriptas y atravesadas por revoluciones. El aprender produce necesariamente algo distinto. Este fue un principio que nos motivó cuando elegimos el término “alternativas” y creamos en la Universidad Nacional Autónoma de México el proyecto Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL). En otro orden de cosas, muchas veces

se dio por muertos a los populismos latinoamericanos y en especial a sus propuestas educativas. Pero cada tanto algo descoloca la trama hegemónica y surgen nuevos cantares.

La misma línea de análisis nos lleva a preguntarnos por los fundamentos de la situación actual, ¿qué diríamos de las enseñanzas de la educación cardenista, de la educación cubana, de la experiencia pedagógica sandinista, del enorme despliegue de las ideas de Paulo Freire, o de las políticas estatales de educación popular ejecutadas en las décadas recientes? ¿Nada ha quedado? O bien ¿qué elementos negativos contenían o qué les faltó?, debiéramos preguntarnos tal vez, ¿para qué usos de la educación que resultaran efectivos formando nuevas generaciones como clientes de un mercado voraz, antes que como los ciudadanos responsables y humanistas que prometían quienes fundaron nuestros sistemas de enseñanza?

¿Conseguirá la educación neoliberal formar a las nuevas generaciones en una nueva *paideia*? ¿Asistimos a una nueva metamorfosis del capitalismo que nos educa en el interior de un mundo nuevo que apenas alcanzamos a comprender? ¿Se ha impuesto ya la cultura del mercado como ideal, las prácticas del mercado como principios formativos? No lo sé, solamente quiero compartir en este trabajo unos cuantos problemas y unas escasas herramientas conceptuales.

Sólo tengamos cuidado, porque podemos ser ciegos a las fronteras del poder, a los quiebres de la trama corporativa, a los saberes que están fuera de los protocolos que conocemos, a las alternativas que se preparan en el yunque de los pueblos. En Chile, en Argentina, en Ayotzinapa, nacen estudiantes que elevan demandas semejantes en eventos que convocan a cientos o a miles de jóvenes que quieren ser grupo, pertenecer, incluirse en un lema, un cántico, construir una entidad que les permita identificar un “nosotros”, negarse al llamado a la individualidad absoluta que tienta en este siglo XXI, evadir un ambiente donde no hay más proyectos que el consumista, y no se les ofrece ninguna pasión.

Donde la pasión misma ha perdido actualidad y prestigio, eduquemos para que los jóvenes recuperen el entusiasmo por

tomar el futuro en sus propias manos. Escuchemos al viejo Comenio. Decía que “el viento sopla por donde quiere y que los hijos de los ricos, los nobles o los que dirigen el Gobierno no son los únicos que han nacido para esas dignidades [...] dejando a los demás como inútiles y sin esperanza”.¹⁵ Así es, como educadores, debemos recordar que la sabiduría popular ha logrado muchas veces restaurar la enseñanza democrática en América Latina. No será fácil para el capitalismo salvaje empaquetar todos los procesos educativos para venderlos en el mercado. Tampoco para los pueblos latinoamericanos, alcanzar nuevas coincidencias en ideales que respeten las identidades pedagógicas y culturales, y reconquistar nuestra soberanía educativa. Pero vamos a intentarlo.

¹⁵ Juan Amos Comenio, *Didáctica Magna*. Madrid, Akal, 1986, p. 285.

SEGUNDA PARTE

PROCESOS DE REFORMA
EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA
APORTACIONES DESDE
EXPERIENCIAS REGIONALES

LA “CONTRARREFORMA” POSNEOLIBERAL
EN ARGENTINA.
TENSIONES, FORMAS DE ARTICULACIÓN Y
ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS (2003-2015)¹

LIDIA MERCEDES RODRÍGUEZ (coord.)

El objetivo de este capítulo es abordar algunos de los aspectos centrales del desarrollo de las políticas educativas en la Argentina del periodo correspondiente a los gobiernos de Néstor Kirchner (2001-2007) y los dos mandatos Cristina Fernández de Kirchner que le sucediera en el gobierno (2007-2015).

Hablamos de “contrarreforma” en sentido figurado, atendiendo al marco general del proyecto en el cual se inscribe este trabajo.² La reforma implementada en la década del noventa en

¹ Este capítulo es una elaboración conjunta de miembros del equipo de investigación del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL, Argentina), en el que participaron: Lidia Rodríguez (coordinación), Ariadna Abritta, Elena Avellaneda, Mónica Fernández, Maía Gruszka, María del Pilar Iummato, Luisa Izaguirre, Belén Mercado, Esther Levy, Roberto Marengo, Yanina Mileto, Antonio Nicolau, Natalia Peluso, Cristina Tucci, Ariel Zysman. Agradecemos los valiosos aportes de Beatriz Cadena Hernández, Denisse Garrido y Natalia Castelao para enriquecer la introducción y conclusiones de este capítulo.

² Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 2012-2017

Argentina supuso que dicho significante quedase asociado, en el imaginario, a la mercantilización, vaciamiento y privatización de la educación pública, de la mano de la pauperización de docentes y estudiantes. En este sentido, “el aporte ideológico más dramático fue el desprestigio de la palabra *reforma*”,³ y allí radica nuestra necesidad de comprender el periodo transcurrido entre 2003 y 2015 a modo de *contrarreforma*, en tanto consistió en un proceso de desarticulación del marco normativo y organizacional implementado en los noventa. En contraste, la normativa y las políticas del periodo analizado fueron articuladas sobre el eje de inclusión, ampliación de derechos e igualdad, tanto en lo que se refiere a las políticas públicas dirigidas al sistema educativo en todos sus niveles, como en lo referido al sector docente. Sobre todo, significaron un avance hacia la derogación del modelo neoliberal que lo precedió. El Estado volvió a posicionarse como principal garante de los derechos de la ciudadanía y a construir una red de significaciones donde la igualdad y la inclusión designan sus planes de acción. Novick de Senen González señala que, a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, se asiste a una *repolitización de las políticas públicas*, es decir, comienza a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico como garantía de eficacia, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política. Según esta autora, “la recuperación del sentido político del discurso educativo respondió a las urgencias para abordar la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales”.⁴

Educación de jóvenes y adultos y educación popular en el contexto de los nuevos populismos latinoamericanos (2003-2011). Buenos Aires, FONCYT, 2017.

³ Adriana Puiggrós, *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires, Galerna, 1997, p. 167.

⁴ Silvia Novick de Senen González, “Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica”, en Roxana Perazza, (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires, Aiquen, 2008, p. 85.

En ese marco general, el presente artículo aborda las formas de atención a aquellas etapas etarias y niveles educativos que con más urgencia requerían de políticas activas de ampliación de derechos: primera infancia, nivel medio y universitario, y educación de adultos. Nos referiremos a aspectos centrales de las políticas públicas, así como también a experiencias generadas por diversos actores sociales, que fueron posibilitadas por nuevos marcos normativos y políticas de articulación con organizaciones y espacios de la sociedad civil. Se analizan también algunos aspectos centrales de la cuestión docente, vinculados a la formación de educadores y a las reconfiguraciones de la lucha sindical.

*Notas sobre el contexto general*⁵

El modelo educativo neoliberal comenzó a imponerse en la Argentina durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Mediante una brutal represión generó un escenario

⁵ La República Argentina se compone de veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la capital de la República. De acuerdo con la organización federal del país, tanto las provincias como la Ciudad son jurisdicciones autónomas con poderes políticos, económicos y administrativos propios. Por lo tanto, existen leyes nacionales que regulan la actividad del sistema educativo, pero también cada provincia tiene su propia normativa y sus propias estructuras para el sector.

Por otra parte, el Consejo Federal de Cultura y Educación, creado por Ley N° 22.047 del año 1979 y conformado por los 24 ministros de educación, y presidido por el Ministro Nacional, es el espacio común para la concertación de políticas.

En términos de esta ubicación muy general, conviene señalar que el sistema educativo argentino está conformado por 41 284 establecimientos de los niveles inicial, primario, secundario y/o superior no universitario y 106 instituciones universitarias, con un total de 10 280 289 alumnos.

La provincia de Buenos Aires condensa más del 40% de la matrícula escolar total del país. Por otra parte, fue la primera que modificó la legislación para derogar la heredada de las políticas de los años noventa y, además, llevó adelante algunas experiencias significativas que incluimos en este trabajo. Por esas razones, en algunos puntos nos referimos a esta provincia en particular.

apropiado para su progresiva instalación, continuada con diferentes intensidades (es decir, en diferentes esferas del sistema educativo y perfilando diferentes tendencias en las políticas) aún en tiempos de normalidad institucional.

Durante el gobierno de la llamada “transición democrática” en la década de los ochenta, si bien no se profundizó la perspectiva educativa centrada en el mercado, tampoco se consolidó una reforma estructural del sistema escolar, cuyo marco normativo continuó siendo la Ley 1420 llamada de “Educación Común”. Esa norma fue la que en 1884 estableció las bases jurídicas para la organización del sistema escolar sobre los principios liberales de la educación moderna: enseñanza gratuita, neutra, obligatoria y gradual.

La Reforma estructural de corte neoliberal fue finalmente implementada en los años noventa, durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Las dos medidas centrales que la caracterizaron fueron: la transferencia de la oferta educativa a cargo del Estado Nacional a las jurisdicciones (Ley de Transferencia 24.049/92),⁶ y la reforma de la estructura centenaria del sistema escolar (Ley Federal de Educación 24.195/93).

Esta Reforma se asentaba en demandas insatisfechas de la sociedad argentina para procurar su legitimidad: el respeto al federalismo, a las autonomías provinciales y la necesidad de cambios y modernización, pero poniendo en cuestión la responsabilidad del Estado Nacional como autoridad política en la determinación de las políticas educativas. Bajo el argumento de la democratización del sistema educativo y la optimización de los

⁶ Fue el primer paso del nuevo régimen estatal neoliberal antes de la reforma educativa que fragmentó el sistema. La transferencia de las instituciones educativas se realizó sin el aporte de la Nación a las provincias de los recursos necesarios para su sostenimiento. Con ella, se inició el plan de desfinanciamiento del sistema educativo argentino. (Cf. H. Congreso de la Nación Argentina, “Ley 24049: Transferencia de escuelas”, en *Boletín oficial*, núm. 27299, 07 de enero, Buenos Aires, Congreso de la Nación Argentina, 1992, p. 5. [En línea]. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=448>>. [Consulta: 20 de mayo, 2017].

recursos en educación para mejorar el sistema, el gobierno de Carlos Saúl Menem,⁷ introdujo reformas que estaban direccionadas hacia objetivos políticos del neoliberalismo: achicamiento del Estado, delegación de las responsabilidades al ámbito privado (familia, individuo), asignación creciente de recursos a la educación privada, introducción de significantes ligados a la lógica empresarial tales como *gestión, equidad, eficiencia*, control de *calidad educativa* a través de la evaluación, desplazamiento de la pedagogía por una visión tecnicista de la enseñanza, reconversión del lugar del educador como ejecutor de decisiones emanadas de profesionales técnicos, descentralización de los servicios educativos, ajuste estructural del presupuesto educativo. Este programa se vería completado, según el modelo neoliberal implementado en el vecino país de Chile, con el proceso de municipalización y privatización. Como se menciona en el último apartado de este capítulo, la resistencia de importantes sectores sociales, con el protagonismo de los principales sindicatos docentes, en particular de la Confederación de Trabajadores de la República Argentina (CTERA), impidió en gran medida —sobre todo en lo que respecta a la descentralización— que se pasara a esta segunda fase.⁸

⁷ El gobierno neoliberal de Carlos S. Menem fue de dos mandatos: de 1989 a 1995 y de 1995 a 1999. Las reformas educativas se hicieron promediando su primer gobierno aunque fueron precedidas por una reforma del Estado que anticipaba lo que se pretendía hacer con la educación.

⁸ El debate acerca de las atribuciones del Estado Nacional sobre el sistema educativo suele convocar la atención política de diferentes gobiernos y presenta múltiples aristas. Desde el sentido estrictamente político, la constitución del Estado nacional y de una autoridad nacional en Argentina es producto de una serie de acuerdos provinciales que delegan funciones a esa autoridad. La autoridad educativa es una de esas facultades no delegadas. Pero la facultad que tiene el Estado Nacional de fijar políticas generales fue reconocida en la letra constitucional de manera interpretable por aquellos que sostienen una atribución amplia y otra más restringida. La organización de ámbitos de concertación de políticas constituye una salida virtuosa, pero de compromiso. No llegan aún a consolidarse investigaciones y estudios sobre el rol del Consejo Federal de educación y su dinámica, donde confluyen au-

Sin embargo, las reformas implementadas tuvieron como consecuencia la fragmentación y desarticulación de un sistema escolar de fuerte arraigo en la sociedad argentina, que había hecho posible la alfabetización y la movilidad social a lo largo del siglo XX.

A partir del 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner, comenzó una nueva etapa, con las características compartidas y también diferenciadas de procesos similares en otros países del continente, que algunos autores llaman “populismo” o “neopopulismo”, a veces con diversas adjetivaciones tales como nuevos populismos latinoamericanos o populismos radicales.⁹ El periodo también suele llamarse “posneoliberalismo”, nombre que da cuenta de las políticas de las cuales se diferencia, pero incrementa la dificultad para caracterizarlo en su especificidad.¹⁰ Según Sader, el posneoliberalismo es el camino de negación del neoliberalismo a través de la afirmación de derechos, valores, esfera pública, ciudadanía. Se trata, según este autor, de una “categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo en que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos”.¹¹

toridades nacionales y provinciales para acordar políticas generales y que, a su vez, debe incluir la variable de los recursos económicos nacionales y provinciales que se ponen al servicio de las políticas.

⁹ Roberto Follari, “Los neopopulismos latinoamericanos como reivindicación de la política”, en *Cuadernos Americanos*, Nueva época, vol. 4, núm. 126. México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, 2008, pp. 11-28. Ver también: María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone “Los complejos de la cenicienta”, en Mackinnon y Petrone, (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires, EUDEBA, 1992, pp.17-23; Guillermo Zermeño Padilla, “Condición de subalternidad, condición posmoderna y saber histórico”, en *Historia y Grafía*. México, El Colegio de México, núm. 12, 1999, pp. 11-47.

¹⁰ Emir Sader, *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2008, p. 96; Álvaro García Linera, “América Latina y el futuro de las políticas emancipatorias”, en *Revista Crítica y Emancipación*, año II, núm. 3, ene-jun. Buenos Aires, CLACSO, 2010.

¹¹ E. Sader, *Refundar...*, *op. cit.*, p. 81.

Ese momento fue el comienzo del fin del modelo implementado en los años noventa. En algunos aspectos, lograron realizarse transformaciones de corte estructural, en otros se tomaron medidas más coyunturales y de atención a urgencias creadas por el modelo excluyente de la década anterior. Desarrollamos estos aspectos en los puntos siguientes, después de un apartado descriptivo para ubicar al lector.

El fin de la normativa neoliberal

El hito más importante en las políticas públicas del sector educación del periodo kirchnerista fue la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 (a partir de ahora, LEN), que derogó la normativa neoliberal —la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 (a partir de ahora, LFE)— y sentó también las bases para un nuevo modelo educativo.

Es importante resaltar las condiciones de producción de la norma legal, en la cual participaron amplios sectores sociales y, de manera relevante, la docencia representada por sus sindicatos. Además de consultas con sectores políticos y académicos, también se llevó a cabo una amplia consulta a toda la población que tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones sobre los temas incluidos en el texto legal.

En cada uno de los apartados subsiguientes de este artículo, se retoman temas específicos de la LEN, pero es importante señalar algunos aspectos centrales que dan cuenta de la orientación general que la política educativa tomó en esos años. Señalamos aquellos aspectos significativos del marco general de la LEN que establecen principios opuestos al modelo neoliberal educativo:

- La caracterización de la educación como un “bien público y un derecho personal y social” (Art. 2), contrariamente a la LFE que consideraba a la educación como un “bien social y responsabilidad común” (Art. 1).

- La responsabilidad del Estado de “proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación” (Art. 4).
- La oposición a inscribirse en el mercado mundial educativo, para lo cual establece que “El Estado no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art. 10).
- En cuanto al financiamiento, establece que el presupuesto educativo “no será inferior al seis por ciento (6%) del Producto Bruto Interno” (Art. 9).
- Reconoce la existencia de formas de administración de instituciones educativas “de gestión cooperativa y de gestión social” (Art. 13), además de las de gestión estatal y privada que establecía la legislación anterior, reconociendo así las múltiples experiencias de organizaciones de la sociedad civil, generalmente vinculadas con la educación popular. Este punto es particularmente importante en el caso de los bachilleratos populares del que hablaremos más adelante.
- La inclusión es uno de los principios rectores, al “Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.” (Art. 1e).
- Amplía la obligatoriedad escolar hasta terminar la secundaria. (Art. 16).
- Asimismo, es necesario mencionar otras tres leyes fundamentales, que fueron orientadoras de políticas:
- En primer lugar, la N° 26075/06 conocida como Ley de Financiamiento Educativo (a partir de ahora LF), que estableció la aplicación del 6% del PBI al sector, fue una de las principales medidas. Elevó en un 20% anual el presupuesto destinado para la educación hasta 2010, año en que se completaría la duplicación del presupuesto, que para 2005 era del 3,12 del PIB nacional. La LF se creó con un

doble propósito: incrementar en forma progresiva la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología de la Nación y las provincias, y, por otro lado, disminuir la brecha salarial entre las jurisdicciones. Dio la base legal para que, en el marco de la recuperación económica del país y con el consiguiente incremento de la base presupuestaria, los fondos aplicados a la educación se cuadruplicaran en cuatro años. Establece puntos importantes respecto a la educación de adultos, que se retoman en el apartado correspondiente.

- La Ley N° 25864/04 de garantía de duración del ciclo lectivo estableció como obligatorio un “ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta (180) días efectivos de clase”, asegurando también los derechos docentes.
- La Ley de Educación Técnico Profesional N° 25.058/05 (a partir de ahora, LETP) comenzó la recuperación del sistema de educación técnica destruido en el periodo anterior.

A partir de esta legislación nacional, en las provincias se dio comienzo a un proceso de sanción de nuevas leyes de educación con alcance directo sobre sus respectivos sistemas educativos. La Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688/07 (LEP) deroga la 11.612/94 y avanza en términos de ampliación de derechos. En particular, anticipa la obligatoriedad de la educación infantil desde los cuatro años, incluye como partes estructurales del sistema educativo a la educación ambiental, la educación intercultural, la psicología comunitaria y la pedagogía social, y las políticas socioeducativas. Además, fija el funcionamiento de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales (art. 124) con la finalidad de acreditar formalmente los saberes socialmente productivos “de los trabajadores que lo soliciten, independientemente de la forma como fueron adquiridos”.¹² Esta agencia parte de los saberes reconocidos como

¹² La categoría “saberes socialmente productivos” ha sido trabajada a lo largo de diversas investigaciones por parte del Programa APPEAL desde el año 2001. Se conciben como *socialmente productivos* en tanto contribuyen a la

tales por los propios trabajadores, y a partir de éstos organiza procesos de sistematización y certificación. El reconocimiento de los saberes en el espacio público tiene valor de empoderamiento para los sujetos, y allí radica la importancia de la creación de esta Agencia en el marco de la ley provincial.

En los apartados que se desarrollan a continuación, abordamos algunos de los principales aspectos de derogación del modelo neoliberal, sus límites y tensiones, así como sus avances hacia una nueva o diferente perspectiva.

Primera infancia: sujeto de derecho o de cuidado

Las políticas desarrolladas en este periodo han producido avances significativos en lo referente a la primera infancia, construyendo un discurso que nombra a los niños y las niñas como sujetos de derechos y que condensa valores ligados a la seguridad social y a la educación.

Consideramos a la *infancia* como una construcción social que, en tanto totalidad, es capaz de incluir distintos matices, y es además histórica, situada y nunca cerrada. La primera infancia, más específicamente, es objeto de estudios, investigaciones y políticas muy variadas, sin embargo, sus fronteras son definidas por

construcción de trama social, en contraposición a otros saberes que sólo son un aporte para la formación de mano de obra y que se centran en la lógica de la ganancia y no en la del desarrollo. Para caracterizarlos brevemente, podemos señalar que se trata de saberes diversos y cambiantes, de orden técnico, social y político, que no están ligados a un sector social en un sentido esencializado y ahistórico. Los espacios privilegiados para su transmisión son el hogar, el barrio, el lugar de trabajo y los espacios de ocio, aunque no se trate de procesos de transmisión, siempre conscientes o visibles para los actores como situaciones de enseñanza aprendizaje. Son constructores de pertenencia: ofrecen un lugar de inscripción, en diversos planos de lo social. No se reducen a una posición de “clase”, sino que se vinculan con la constitución de sujetos políticos complejos, atravesados por dimensiones de orden económico, pero también étnico, de género, etcétera. (Lidia Rodríguez, “Saberes, saberes socialmente productivos y educación de adultos”, en *Revista Decisio*, núm. 30, septiembre-diciembre. Pátzcuaro, Michoacán, CREFAL, 2011, pp. 55-60).

el nacimiento y el ingreso a la educación obligatoria en casi todos los países. En las investigaciones sobre el tema suele aparecer una tensión en los enunciados de las políticas públicas y los referidos a los sujetos desde lo jurídico, psicoanalítico, científico. Cabe aclarar que en Argentina se la considera entre el nacimiento y los cinco años cumplidos, mientras que organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), amplía esta franja hasta los ocho años.

El desplazamiento del significante infancia a primera infancia no altera ciertas fijaciones que hacen aparecer al niño como sujeto u objeto de derecho. Sujeto que reclama su derecho a la educación, y objeto de la representación legal, de la atención pedagógica y de enseñanza, de las normas educativas, de las consideraciones morales, cívicas, cognitivas y administrativas, entre otras. Una vez aceptado el derecho a la educación desde el nacimiento, la mirada se posa en la condición del sujeto y sus posibilidades de educabilidad.¹³

Con la sanción de la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes,¹⁴ se inicia un proceso de implementación de los postulados de la Convención Internacional por los Derechos del Niño, en cumplimiento con lo establecido por la Constitución sancionada en 1994.¹⁵ La Convención opera como marco mínimo de recono-

¹³ Mónica Fernández, *La educación inicial en Argentina a mediados del siglo pasado: entre la renovación el tecnicismo pedagógico*, [Tesis]. Paraná, 2016, Universidad Nacional Entre Ríos, 2016.

¹⁴ La Ley prescribe un nuevo paradigma jurídico para los menores de 18 años a partir de considerarlos sujetos de derecho. (Cf. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ley 26.061)*. Buenos Aires, 28 de septiembre de 2005. [En línea]. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/110000-114999/110778/norma.htm>>. [Consulta: 12 de marzo, 2016]).

¹⁵ Argentina ratifica la Convención Internacional en la reforma Constitucional de 1994 iniciando un proceso de transformación social aún en marcha y cuyo mayor desafío es pasar de la mera enunciación de derechos a hacerlos efectivos a través de políticas que den cuenta de un Estado garante del derecho de los niños y adolescentes.

cimiento y respeto a los derechos de los niños en que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado.¹⁶ En ese sentido, los mecanismos de protección integral que se generaron en Argentina buscaron ordenar un proceso de transición entre la Ley de Patronato¹⁷ —la cual consideraba al niño como “menor”— y el paradigma de Protección que considera al niño como “sujeto de derecho”.

El paradigma tutelar bajo la Ley N° 10903/1919, también conocida como Ley Agote, profundizaba la intervención estatal al ampliar los motivos por los cuales el Estado podía afectar el derecho a la patria potestad de los padres. Asimismo, sentó las bases para el tratamiento jurídico-penal específico de los menores de 18 años.

A partir de 2003, el nuevo marco jurídico propondrá una transformación en la concepción de infancia refrendada por la reforma constitucional en la que se ratificaron los acuerdos dispuestos por la Convención sobre los Derechos del Niño y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que reconocen al niño como sujeto de *todos* los derechos.

Estas políticas en favor de los derechos de la infancia se ampliaron y complementaron en el plano educativo a partir de la mencionada LEN. La misma definió la educación inicial como *unidad pedagógica* desde los 45 días hasta los cinco años,¹⁸ y con

¹⁶ Mary Ana Beloff, “Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de los derechos del niño vs Derechos en situación irregular”, en *Justicia y derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires, Del Puerto, 2009, pp. 1-45.

¹⁷ Cf. Facultad de Psicología, “Ley 10903: Patronato de Menores”, en *Práctica de Investigación: La Psicología en el ámbito jurídico. Reflexiones ético-clínicas a través de un estudio cualitativo de casos*, Buenos Aires, UBA-Facultad de Psicología, p. 3. [En línea]. Disponible en: <http://23118.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/informacion_adicional/practicas_de_investigacion/775/legislacion/Ley%2010903_patronato.pdf>. [Consulta: 12 de marzo, 2016].

¹⁸ En Argentina la Ley N° 20.744 de contrato de trabajo establece el derecho a una licencia por maternidad de 45 días luego del nacimiento, pausando la separación del niño de la madre trabajadora a partir de esa fecha.

ello se reconoció que la trayectoria educativa de los más chicos se desarrolla en distintos espacios de enseñanza que pueden ser de gestión social o sindical, y cuya supervisión pedagógica deberá pasar a ser responsabilidad del Estado.

Si bien la normativa y la implementación de políticas consecuentes, definieron y consolidaron un nuevo paradigma respecto a la infancia y su educación, el impacto de las mismas en las prácticas y organizaciones es un proceso lento.

Cabe recordar que producto de la crisis social y política de finales de 1980 y la falta de establecimientos públicos para dicha población, surgieron respuestas de atención a la primera infancia por parte de organizaciones comunitarias. Las mismas se consolidaron con los procesos de privatización, descentralización y desregulación de la década de 1990, y absorbieron la demanda de los sectores más empobrecidos.

Por ello, se hacía necesario intervenir, reconocer y/o acompañar las diversas propuestas destinadas a los más chicos que venían desarrollándose sin intervención estatal, en función de ser la franja que queda por fuera de la obligatoriedad. El amplio abanico de propuestas incluye desde los jardines privados incorporados a la enseñanza oficial hasta espacios comunitarios o con fines de lucro con pésimas condiciones de infraestructura y personal sin formación específica.

En este escenario y como respuesta a la falta de instituciones estatales públicas educativas para la atención, el cuidado y la educación de la primera infancia, se aprobó un proyecto de ley para la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI).¹⁹ Con esta medida se inició un proceso de legalización, promoción y expansión de estos espacios de cuidado integral bajo la esfera del Ministerio de Desarrollo Social. A raíz de esto, resurgieron y se actualizaron los debates en torno al cuidado, el asistencialismo y la educación.

¹⁹ La Ley N° 26.233/2007 define a los CDI como espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro años de edad, para generar capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de los niños/as.

En función del espíritu democratizador de la LEN, y complementaria a la misma, en el 2015 se promulgó la Ley Nacional N° 27.064 de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial, impulsada por la Diputada del oficialismo Adriana Puiggrós.²⁰ La norma responsabiliza al Estado para que ejerza su función de garante del derecho a la educación de los/as niños/as a través de la supervisión pedagógica en cada uno de los espacios de atención a la infancia de entre 45 días a tres años, sean estatales o privados, comunitarios o dependientes de otras esferas de gobierno.

En síntesis, en medio de un claro proceso de democratización en el reconocimiento de los/as niños/as como sujetos de derecho y de ampliación y reconocimiento de la educación inicial, subsiste la problemática de la falta de oferta pública estatal educativa para responder tanto a los derechos de los/as niños/as como a los de sus familias y particularmente sus madres. Así, al mismo tiempo que las fronteras de la educación inicial se amplían trascendiendo las salas con formato escolar, se reavivan las tensiones en torno a la legitimidad de los educadores y la tarea que desarrollan. La proliferación de experiencias comunitarias frente al déficit estatal reclama la construcción de democracias participativas y de reconocimiento. Al mismo tiempo resulta ineludible el diálogo intersectorial capaz de privilegiar la perspectiva pedagógica por sobre la del desarrollo integral.

Se han hecho grandes avances con la sanción de las leyes aquí nombradas, pero aún queda mucho por hacer para una acogida democrática de los más chicos. Las fallas que muestra la implementación del sistema de protección y las dificultades para hallar el consenso en torno a políticas educativas claras y articuladas, se manifiesta no sólo en la diversidad de modelos de atención a la primera infancia sino en la insuficiencia de los mismos.

²⁰ Para mayores referencias sobre el trabajo de la diputada consultar su página web: <<http://www.adrianapuiggrós.com.ar/>>. [Consulta: 18 de marzo, 2016].

Además, comienzan a visibilizarse disputas respecto al derecho de las familias y el derecho de los niños, por un lado y, por el otro, tensiones entre la perspectiva pedagógica y la de las lógicas de cuidado en la construcción de un corpus teórico sobre la primera infancia.

Sin embargo, entendemos que ante la embestida sin límites del mercado que considera a los más chicos uno de sus principales interlocutores con la intención de fidelizar consumidores desde antes del nacimiento, la única salida es la batalla cultural y nuestra arma es la educación desde el nacimiento.

*La educación secundaria obligatoria:
avances y límites respecto a nuevas formas de inclusión*

El nivel secundario ha sido particularmente modificado en este periodo. Principalmente, su incorporación como nivel obligatorio en la LEN podría ser considerado el “golpe de gracia” al esquema sarmientino-mitrista del sistema educativo creado en el siglo XIX.²¹ También es de resaltar, como lo señalamos en la introducción, que la nueva legislación deroga la reforma de la estructura del sistema realizada por el neoliberalismo de 1990,

²¹ A fines de siglo XIX se consolida en Argentina el sistema educativo que Adriana Puiggrós caracterizó como Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal. (A. Puiggrós, “Recaudos metodológicos”, en A. Puiggrós y Marcela Gómez Sollano, (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y perspectiva de la educación Latinoamericana*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras/Miño y Dávila, 2003). La Ley 1420 de “Educación Común”, sancionada en 1884, fue promovida fundamentalmente por Domingo F. Sarmiento. Por su parte, años antes, Bartolomé Mitre sanciona durante su mandato presidencial el decreto por el cual se crea el Colegio Nacional de Buenos Aires en 1863, y promueve la creación de otras instituciones similares en el resto del territorio. La educación media, tal como fue pensada en este periodo, tenía como finalidad primordial los estudios propedéuticos para la universidad y estaba por tanto destinada a la formación de la futura élite dirigente.

y regresa el modelo tradicional de Educación Primaria y Educación Secundaria.²²

Pero la modificación normativa —si bien ha abierto el debate respecto a la educación secundaria y producido un impacto directo sobre su ubicación en la trama social— no es suficiente para garantizar la ampliación del derecho.

En este sentido, señalamos a continuación tres aspectos que resultan desafíos a retomar.

En primer lugar, la obligatoriedad subvierte el orden tradicional de los sujetos considerados alumnos: a las aulas deben ingresar ahora nuevos sectores, provenientes de distintas condiciones sociales, económicas y culturales. La heterogeneidad —de género, nacionalidad, etnia, clase— requiere ser aceptada en la producción de una pedagogía que sea capaz de cumplir con la norma jurídica.

Este cambio de caracterización de los alumnos implica también tomar en consideración las *trayectorias educativas*,²³ que refieren a la necesidad de hacer visible el hecho de que los sujetos no transitan por el sistema educativo del modo en que fue previsto formalmente.

²² La LFE había establecido una Educación General Básica de nueve años (divididos en tres ciclos) y una Educación media Polimodal de tres años, con distintas orientaciones. El modelo tradicional consistía, por el contrario, en siete años de escuela primaria y cinco años de escuela secundaria. A esta estructura retorna la LEN, e incorpora la alternativa de seis años de nivel Primario y seis de Secundario, estableciendo un plazo de seis años a partir de la sanción de la ley para definir la ubicación del séptimo año de escolaridad, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación. A su vez, la LEN establece que la educación Secundaria se divide en dos ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

²³ Flavia Terigi, “Los desafíos que plantean las trayectorias escolares”, en Inés Dussel, *et al.*, *Jóvenes y docentes en el mundo de hoy*. Buenos Aires, Santillana, 2007, pp. 161-178.

Ese sujeto pedagógico,²⁴ compuesto por una particular relación entre docentes y alumnos en torno a un saber específico, implica modificar las reglas de composición de la relación pedagógica que es matriz constitutiva del nivel.

En segundo término, los docentes también se ven interpelados en su identidad históricamente constituida, ya que siguen siendo formados con herramientas metodológicas y didácticas para trabajar con una población que “optaba”, como decisión personal o familiar, por cursar estudios secundarios.

Otro de los aspectos centrales por abordar se refiere al currículum de la escuela secundaria.²⁵ Las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) establecen que hay un conjunto de saberes comunes para todas las escuelas de cualquier orientación y modalidad,²⁶ mismos que forman parte de la formación general de todos los estudiantes y que este conjunto de saberes será acordado a partir de un trabajo federal de concertación.²⁷

²⁴ Según Puiggrós, la educación —como práctica social compleja, productora de sujetos a partir de otros sujetos— es una *mediación*. Por tanto, se realiza construyendo un sujeto mediador, denominado *sujeto pedagógico*. Esta categoría remite así a “la relación entre educador y educando, al producto de la vinculación entre los complejos sujetos sociales que ingresan a las situaciones educativas y los educadores, también sujetos complejos”. (A. Puiggrós, *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Galerna, 1990, p. 14).

²⁵ Entendemos el currículum en tanto “síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos, y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía” (Alicia de Alba, *Currículum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995, p. 80).

²⁶ De la LEN y la Ley de Educación Técnico Profesional se desprenden dos modalidades de escuela secundaria: los bachilleratos con orientaciones (en donde se incluyen algunas experiencias tradicionales como los bachilleratos en ciencias, en letras, o ex comerciales modernizados, así como nuevas orientaciones) y las escuelas técnicas.

²⁷ Esta concertación se realiza desde 2004 en la producción de lo que se denominan los Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP) y que suponen

Es de destacar el esfuerzo de constituir un currículum nacional a partir de las realidades provinciales. Sin embargo, la lógica de organización que se propone continúa siendo la tradicional de las ciencias y letras. El conjunto de saberes que la escuela secundaria obligatoria propone incluir no dista —en su organización, progresión y distribución— de aquella que viene sosteniendo en sus claustros hace más de cien años.

Es en ese plano donde la inclusión de las culturas juveniles y las nuevas tecnologías aportan movimiento a la modalidad tradicional de la relación educador-educando. El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) es actualmente mayor en los jóvenes y adolescentes que en los adultos, revertiendo por primera vez la asimetría educativa tradicional. Allí se manifiesta con mayor intensidad que los saberes no provienen de uno solo de los términos de la relación pedagógica, y su síntoma más evidente es la resistencia del cuerpo docente a utilizar esos recursos como instrumentos de enseñanza y aprendizaje.

Tanto el reconocimiento de otros saberes como el ingreso de las culturas juveniles y las nuevas tecnologías pueden dar cuenta de un proceso distinto de organización curricular y dislocar la tradicional configuración homogeneizante, para dar paso a nuevos saberes a ser incorporados en la enseñanza oficial.

Por último, la matriz histórica de vinculación entre educación y trabajo de la escuela secundaria no ha sufrido modificaciones importantes en la nueva legislación. Si bien la formación técnico profesional requiere de una regulación específica, la escisión normativa reflejada en dos leyes distintas —la LEN y la LETP— produce un hiato que resulta complejo saldar en la práctica cotidiana de la conducción y construcción del sistema educativo. El modo de vinculación no dista mucho del clásico esquema que privilegió a los bachilleratos como institución principalmente

el acuerdo de las 24 jurisdicciones de Argentina sobre aquello que se va a enseñar en las escuelas. Para cada nivel educativo se realizó un extenso e intenso trabajo de construcción de NAP, a partir de los cuales cada jurisdicción tiene la autonomía para realizar su propio desarrollo curricular.

dedicada a los estudios preparatorios y las escuelas técnicas como aquellas vinculadas al trabajo. Este esquema surgido y consolidado en un país industrial y con pleno empleo, puede resultar anacrónico para un esquema productivo altamente diversificado y con muchas diferencias tecnológicas en su interior.

En síntesis, la modificación normativa que implica la ampliación de la obligatoriedad es un paso central pero no suficiente para ampliar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. La matriz histórica heredada se constituye como un límite y, por lo tanto, como un punto de partida de las transformaciones pendientes.

Son fuentes para esas transformaciones diversas alternativas pedagógicas que surgieron frente a estas limitaciones del nivel medio. En particular, ubicamos el Plan FinEs y los Bachilleratos Populares.

El Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs) para jóvenes y adultos en la Provincia de Buenos Aires

El Plan FinEs,²⁸ es parte de una línea de política pública educativa destinada a jóvenes y adultos/as que promueve la terminalidad de estudios de nivel medio y que se desarrolla desde el año 2008 en todo el territorio de la Argentina, con fuerte presencia en la Provincia de Buenos Aires y, en especial, en su área metropolitana.

Dicha iniciativa política fue cobrando distintas características según los diferentes organismos ministeriales implicados en su implementación, las diversas políticas sociales con las cuales se articuló y los actores sociales específicos (individuales y colectivos) que interpeló. Estas transformaciones, sostendremos, fueron generando una trayectoria que implicó una progresiva profundización de sus aspectos democratizadores.

²⁸ Ministerio de Educación y Deportes, *Plan FinEs*. Argentina. [En línea]. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/terminar-la-primaria-o-la-secundaria-con-el-plan-fines>>. [Consulta: 2 de febrero, 2017].

Asimismo, dichas transformaciones fueron en general el resultado del accionar de distintos colectivos sociales que lograron ganar posiciones de poder en el periodo analizado y establecieron nexos de diálogo, negociación, conflicto y acuerdo con los encargados de la función pública responsables de la gestión e implementación de esta política socioeducativa de gran alcance.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell,²⁹ definimos a la política pública como una tentativa de intervención política sobre una "cuestión". Por ésta última, los autores entienden a los asuntos (necesidades y demandas) socialmente problematizados, sobre los cuales se despliegan conflictos, coaliciones, poder, evidencias y argumentaciones entre actores sociales diversos. Dentro de las dimensiones y actores de análisis propuestos por los autores, priorizaremos la atención sobre las sucesivas tomas de posición por parte del Estado Nacional y provincial en lo relativo a la necesidad de brindar oportunidades educativas a jóvenes y adultos que no pudieron culminar sus estudios obligatorios en los tiempos y edades estipulados por el sistema educativo "común".

Por su parte, situamos a las políticas y los programas sociales como un "conjunto de acciones públicas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo".³⁰ La determinación de los principales destinatarios/as y la modalidad de financiamiento de estas políticas y programas sociales constituyen aspectos centrales de la forma de concebirlas.³¹

Surgido en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, el objetivo inicial del Plan consistió en acompañar a

²⁹ Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, col. 2, núm. 4. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1995, pp. 99-128.

³⁰ Olga Niremberg, "La programación social", en *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires, Paidós, 2010, p. 24.

³¹ Eduardo Bustelo y Ernesto Aldo Isuani, (eds.), *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los '90*. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, UNICEF/Siglo XXI, 1990.

jóvenes y adultos/as en la evaluación y promoción de materias adeudadas del nivel medio, mediante un sistema de tutorías que se desarrollan dos veces por semana en escuelas públicas (estatales) y que eran guiadas por profesores del nivel. La población que se buscaba incluir estaba formada por aquellos jóvenes y adultos/as de 18 años y más que habiendo cursado el secundario, adeudaban la aprobación de algunas asignaturas para obtener el certificado de finalización de estudios del nivel medio.

En el año 2010, mediante la suscripción de convenios específicos, el Plan FinEs comenzó a ser implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en articulación con el Programa “Argentina Trabaja, Ingreso Social con Trabajo”.³² Dicho programa promovía la creación de cooperativas para la realización de obras de infraestructura pública de baja complejidad en los principales núcleos urbanos del país y especialmente en la Provincia de Buenos Aires y su área metropolitana. Atento a la situación de que la mayoría de los/as participantes del “Argentina Trabaja” no habían culminado sus estudios de nivel medio, se promovió (y se demandó) la apertura de sedes del Plan FinEs en escuelas públicas cercanas y también en el marco de instituciones sociales inscritas en los territorios donde los y las cooperativistas desarrollan sus vidas cotidianas y realizan sus tareas laborales.

Esta es una de las nuevas características que el Plan FinEs adquiere en su fase de implementación y que marca un cambio decisivo en su diseño original al ampliar su presencia a espacios pertenecientes a organizaciones sociales, ya sea en la sede de la cooperativa u otras instituciones territoriales (sociedades de fomento, capillas, locales políticos, etcétera).

Una segunda novedad que se introduce a partir de la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, consiste en que el Plan ya no restringe su accionar a la preparación de materias

³² Cf. Ministerio de Desarrollo Social, *Argentina Trabaja*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja>>. [Consulta: 2 de febrero, 2017].

adeudadas, sino que se amplía al cursado completo del nivel medio bajo con características específicas: semi-presencialidad, organización modular y certificación de trayectorias previas.

Como tercera novedad se extendió la oferta, que inicialmente era de los y las cooperativistas, a miembros de las comunidades donde éstos se desenvuelven; es decir, a aquellos vecinos y vecinas interesados en culminar sus estudios secundarios.

Esta breve descripción del desarrollo del Plan FinEs constituye un ejemplo de procesos de reconocimiento como sujetos de derechos a sectores históricamente marginados de la vida política, económica y cultural de nuestros países, y la promoción de su participación en la definición de los problemas y las soluciones que se consideran como socialmente relevantes.³³ En este sentido el Plan FinEs busca generar condiciones concretas que facilitaran la terminalidad de estudios para la población joven y adulta que no lo pudiera hacer en las edades contempladas por el sistema educativo común. Dichas condiciones concretas remiten a:

- Un sistema semi-presencial que facilita la articulación entre las tareas de formación y las productivas y reproductivas propias de la vida adulta.
- Un sistema modular de organización curricular que favorece la realización de trayectorias educativas heterogéneas frente a un mandato de homogeneidad de tiempos y recorridos que promueve la fragmentación e interrupción de dichas trayectorias.
- Un sistema de certificación de trayectorias previas que propicia el avance e integración de conocimientos.
- La inscripción territorial de sedes de terminalidad educativa próxima a los lugares donde los jóvenes y adultos/as

³³ Álvaro García Linera, “Discurso de aceptación del Doctorado Honoris Causa”. Cuyo, Argentina Universidad Nacional de Cuyo, 26 de mayo de 2014. [En línea]. Disponible en: <<http://www.unidiversidad.com.ar/upload/discurso-de-aceptacion-del-doctorado-honoris-causa-de-alvaro-garcia-line-ra1.pdf>>. [Consulta: 8 de febrero, 2017].

desarrollan sus vidas cotidianas (tanto ámbitos comunitarios como laborales).

- La participación en calidad de intermediarios de organizaciones comunitarias que inscriben la tarea educativa en el marco de la reconstrucción de un tejido social fuertemente fragmentado durante la década de los 90. En este sentido, no se trata solamente de una inclusión individual, sino de una iniciativa estatal que contempla y promueve la articulación y coordinación con organizaciones sociales de enclave territorial en los procesos de implementación y promoción de políticas públicas educativas que ayuden a garantizar derechos.

En síntesis, sostenemos que el Plan FinEs constituye una propuesta de ampliación de derechos ya que articula tres elementos claves del enfoque de derechos humanos, en los términos en que lo formula Víctor Abramovich, en tanto que: implica un reconocimiento de sujetos históricamente excluidos; genera instancias y propuestas de redistribución (material y simbólica) para con estos sujetos; y, finalmente, promueve su participación tanto en el ejercicio como en la defensa y problematización de lo que se comprende como derechos humanos.³⁴

Queda como desafío pendiente institucionalizar dichos espacios de participación a los efectos de que los mismos no dependan de la voluntad política de los funcionarios en turno y puedan sostenerse en el tiempo como espacios colectivos de definición política.

³⁴ Cf. Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril 2006, pp. 25-50.

*Modelos Alternativos de la Educación Secundaria:
los Bachilleratos Populares y las políticas de reconocimiento*

Al igual que las experiencias destinadas a la primera infancia, los llamados “Bachilleratos Populares” nacieron en Argentina durante los primeros años del siglo XXI como una respuesta de las organizaciones sociales frente a los embates de las políticas neoliberales, atendiendo a población expulsada y no contenida en el sistema educativo formal. Estas propuestas educativas para jóvenes y adultos surgieron desde la sociedad civil, basadas en una concepción de la educación diametralmente opuesta a la que imperaba durante la década de 1990. Estas inéditas experiencias pedagógicas tenían lugar frente al “fracaso” de los adolescentes —por entonces ya adultos— en las escuelas del sistema educativo formal. En este sentido, los bachilleratos populares propugnaban una construcción de subjetividades críticas en los sectores más vulnerados, inspirados en la tradición de la Educación Popular.³⁵

Orientados a la educación de jóvenes y adultos desde la perspectiva de los “marginados pedagógicos”,³⁶ continúan representando una nueva manera de gestionar la educación dentro de las organizaciones sociales. A su vez, la LEN los contempla como parte del área de “gestión social”.

El nacimiento del Colectivo de Educadores e Investigadores Populares (en adelante CEIP)³⁷ se ubica entre 1998 y 2003, como

³⁵ Roberto Elisalde y Marina Ampudia, (comps.), “Movimientos sociales y educación. Teoría e historia de la educación popular en Argentina y América Latina”, en *Espacios en blanco*. Buenos Aires, Buenos Libros, 2008, pp. 301-304. (Serie indagaciones).

³⁶ Lidia Rodríguez, “Educación Adultos y actualidad. Algunos elementos para la reflexión”, en *Revista del Instituto de Ciencias de la Educación*, año 5, núm. 5, mayo. Buenos Aires, Instituto de Ciencias de la Educación-Universidad de Buenos Aires, 1996.

³⁷ Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares Histórica. [En línea]. Disponible en: <<http://ceiphistorica.com/acerca-de/>>. [Consulta: 20 de febrero, 2017].

iniciativa de un grupo de académicos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) dedicados a evaluar la reforma educativa de la década de los noventa. En el año 2003 se iniciaron las primeras experiencias en el conurbano bonaerense y hacia el año 2007 el Sistema Educativo reconocía su funcionamiento.

La articulación del CEIP con el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (en adelante MNER)³⁸ y otras organizaciones, dio lugar a un segundo periodo de creación de nuevos bachilleratos populares en el año 2010, llegando al 2011 con la creación del primer bachillerato “trans” de la Argentina. El Bachillerato Popular “Mocha Celis” es una experiencia alternativa dirigida a personas travestis, transgéneros y transexuales, aunque abierto al resto de la comunidad.³⁹ Este bachillerato se gesta a partir de la sanción de las leyes de Matrimonio Igualitario, de Identidad de Género y de Educación Sexual Integral. Las mismas fueron sancionadas en Argentina entre los años 2010 y 2012,⁴⁰ en el marco de una política tendiente a la ampliación de derechos.

Hacia 2015, cada bachillerato comenzó a formar parte de diferentes redes o coordinadoras desprendidas de la CEIP originaria y reagrupadas por su orientación política. Los 87 bachilleratos populares de Provincia y Ciudad de Buenos Aires están integrados por un promedio de 80 estudiantes.⁴¹

³⁸ Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, “Empresas Recuperadas de Argentina”. [En línea]. Disponible en: <http://www.nodo50.org/derechosparatodos/EmpRecu/Home_empresas.htm>. [Consulta: 20 de febrero, 2017].

³⁹ Para una ubicación específica de esta experiencia, *vid.*: <<http://elmonitor.educ.ar/secciones/la-escuela-por-dentro/bachillerato-popular-trans-mocha-celis/>>. [Consulta: 12 de febrero, 2017].

⁴⁰ Claudia Bernazza, 2003-2013 *Diez años del Proyecto Nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*. Buenos Aires, Diez años del proyecto nacional, 2013. [En línea]. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/2003_2013/indice.html>. [Consulta: 20 de febrero, 2017].

⁴¹ Bruno Colombari, Santiago Iorio y Mariela Molina, “Listado de Bachilleratos populares del área Metropolitana”, en *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas Autogestionadas (OSERA)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad

Un caso particular se produjo en la provincia de Buenos Aires, en el año 2007 la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) inició un proceso de reformas desde una gestión en la que, siguiendo los lineamientos nacionales, la inclusión funcionaba como una “categoría ordenadora”.⁴² La resolución 3948/07 dio reconocimiento oficial a los bachilleratos populares, lo cual habilitaba el proceso para el otorgamiento de títulos y el acceso al financiamiento. En el marco de la “democracia pedagógica”,⁴³ la política educativa provincial se inscribió en los principios del “derecho al acceso, permanencia y graduación en todos los niveles, modalidades y programas educativos por parte de todos los habitantes de la provincia”.⁴⁴ Y en el mismo marco, la acción de las organizaciones sociales frente al grado de abandono de la enseñanza media obtuvo sus repercusiones. La resolución 3948/07 —que invoca a la LEN como marco legal superior que establece la responsabilidad indelegable del Estado de proveer y regular el funcionamiento de instituciones educativas, se ampara en la obligatoriedad del Nivel Secundario y reconoce que estas experiencias deben ser incluidas en el Sistema Educativo por su atención a necesidades socioeducativas de inclusión social—, establece el reconocimiento de los bachilleratos populares e instrumenta un registro de los mismos. Además, señala que las propuestas educativas deben ajustarse a los lineamientos de la política provincial y determina cuestiones referidas a los títulos habilitantes de los docentes y la seguridad e higiene de las locaciones de funcionamiento. Asimismo, delega la supervisión administrativa y pedagógica a las autoridades de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (DIPREGEP) y la autoriza a solicitar el aporte económico estatal para los bachilleratos.

de Buenos Aires, 2012. [En línea]. Disponible en: <[http://webiigg sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_06/LISTADO_CEIP+RED%20\(1\).pdf](http://webiigg sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_06/LISTADO_CEIP+RED%20(1).pdf)>. [Consulta: 18 de septiembre, 2014].

⁴² A. Puiggrós, *Cartas a los educadores del siglo XXI*. Buenos Aires, Galerna, 2007 p. 10.

⁴³ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁴ *Idem*.

Esta resolución se enmarca en una gestión en la que la inclusión funciona como “categoría ordenadora”⁴⁵ de la política educativa nacional y provincial. Asimismo, expresa una postura de cara a la construcción de políticas de reconocimiento, recuperando la voz de los bachilleratos como propuesta pedagógica.

La experiencia de los Bachilleratos Populares, al igual que el Plan FinES, dan cuenta de un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones para generar alternativas pedagógicas, en el marco de una política nacional orientada hacia la ampliación de derechos.

En debates internos que a veces han costado la división en diferentes corrientes, muchas de estas experiencias gestionan el reconocimiento estatal. La tensión entre las diferentes corrientes se pone de manifiesto en términos de la vinculación con el Estado. En particular se puede señalar que, si bien logran en muchos casos el reconocimiento estatal, éste es de tipo subalterno,⁴⁶ donde deben adecuarse a figuras impuestas por el sistema y ocultar los riquísimos procesos político-pedagógicos que desarrollan con adolescentes, jóvenes, y grupos expulsados del sistema escolar.

Una profundización de políticas inclusivas, implicaría por ello un cambio de paradigma en las políticas de reconocimiento, profundizando canales de comunicación que instituyan una participación dialógica y no subalternizadora, que tienda a la transformación de las instituciones desde una lógica emancipatoria.

La expansión de la Universidad

El periodo estudiado se caracteriza por una fuerte expansión del sistema universitario nacional, debido sobre todo a la creación de nuevas casas de estudio.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁶ Nancy Fraser, “La Justicia Social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación” en *Revista de Trabajo*, año 4, núm. 6, agosto-diciembre. Buenos Aires, 2008. [En línea]. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf>. [Consulta: 8 de septiembre, 2014].

Según los datos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, en los últimos diez años se han creado en nuestro país quince universidades nacionales: La Universidad Nacional Arturo Jauretche, Avellaneda, José C. Paz, Moreno, Río Negro, Tierra del Fuego, Villa Mercedes, Chaco Austral y Del Oeste fueron parte de las primeras en crearse, para terminar el 2014 con la apertura de la Universidad de la Defensa Nacional, Universidad Nacional de Hurlingham, De los Comechingones, Rafaela, Alto Uruguay, además de darle estatus de Universidad Nacional al histórico Instituto Universitario Nacional de Arte (IUNA), actual Universidad Nacional de las Artes. El resultado es un sistema universitario con 53 universidades nacionales, públicas y gratuitas, financiadas por el Estado. Asimismo, su distribución en el territorio garantiza la cobertura en todas las provincias del país y fortalece los centros urbanos más importantes y poblados del conurbano bonaerense.

A partir del 2014 se implementó el Programa PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina),⁴⁷ que significó que más de 78,000 estudiantes de educación superior fueran becados por el Estado nacional para finalizar sus estudios. Estas políticas han tenido efectos positivos en el crecimiento de la matrícula. En 2003, la cantidad de estudiantes universitarios en nuestro país era de 1,489,243. En 2013, último año con estadísticas oficiales, el número asciende a 1,830,737, un 23% más que diez años atrás. La tasa de egreso también ascendió en un 50%, de 78,429 en 2003 a 117,719 en 2013.⁴⁸

La “condición de posibilidad”, es decir, la política de creación de nuevas Universidades, acompañada por la obligatoriedad del

⁴⁷ Ministerio de Educación, *Becas Progresar*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.progresar.anses.gob.ar/>>. [Consulta: 14 de mayo, 2016].

⁴⁸ Secretaría de Políticas Universitarias, *Síntesis de Información Estadística Universitaria 2013-2014*, Ministerio de Educación de la Nación Argentina. [En línea]. Disponible en: <<http://www.redindices.org/attachments/article/29/link7-S%C3%ADntesis%20de%20Informaci%C3%B3n%20Estad%C3%ADstica%20Universitaria%202013-2014.pdf>>. [Consulta: 10 de febrero, 2017].

nivel secundario que se menciona antes, y la creación de programas sociales destinados a niños, adolescentes y jóvenes, han impactado fuertemente en el imaginario de cientos de miles de jóvenes que comenzaron a considerar como una opción, no sólo deseable sino posible, el acceso al nivel superior; dando como resultado un proceso democratizador del acceso llevado adelante en la última década.

Es en esta apertura donde debemos prestar mayor atención a la democratización, para que la masificación del acceso cobre sentido, de lo contrario, ocurrirá en Argentina lo que relata Boaventura de Sousa Santos respecto del proceso brasileño, donde “En lugar de la democratización, hubo masificación y luego, en el periodo de la controvertida post-masificación una fuerte segmentación de la educación superior con prácticas de auténtico *dumping* social de diplomas y diplomados sin que hayan sido tomadas de manera eficaz medidas antidumping”.⁴⁹

Los estudios universitarios forman parte de un debate en la actualidad, en varios sentidos. El principal de ellos remite a entender a la Universidad como derecho. ¿De qué hablamos cuando hablamos de derecho a la universidad?, ¿derecho de quién? ¿Qué significa tener este derecho?

En primer lugar, como derecho individual, podemos decir que hablamos del derecho de los estudiantes actuales y futuros a ingresar, transitar y finalizar sus estudios en la universidad. Es en función del ejercicio de este derecho individual donde se ponen en juego muchas de las discusiones que han atravesado a la comunidad académica, o al menos la principal de ellas, la discusión acerca de la *calidad* y de su supuesta incompatibilidad con la *masividad*.

En segundo lugar, como derecho colectivo, como derecho del pueblo de hacer uso de la Universidad “...lo que está en debate, es la creación de un vínculo político entre la Universidad y la

⁴⁹ Boaventura de Souza Santos, *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. México, Siglo XXI, 2015, p. 122.

sociedad, que ponga fin al aislamiento de la universidad que en los últimos años se volvió un anatema, considerado como manifestación del elitismo, del corporativismo del encerramiento en su torre de marfil”.⁵⁰

Para democratizar la universidad es necesario, además de ampliar el acceso, modificar las lógicas de funcionamiento dentro de las instituciones (cátedras, concursos docentes, sistemas de evaluación y acreditación, etcétera) y entre las instituciones, fomentando el desarrollo de actividades conjuntas, y con la comunidad.

Es importante destacar que las políticas públicas tendientes a democratizar un sistema universitario, que en la Argentina está ligado desde su origen a la reproducción de las elites, no garantiza que estas nuevas instituciones piensen otras formas; incluso, posiblemente la mayoría de ellas copie sus modelos de formación, docencia, investigación y extensión de las universidades tradicionales de corte academicista.

Lo que resulta innegable es que, al igual que en el caso de la educación secundaria, este modelo tradicional se encuentra ahora puesto en tensión de un modo más profundo que con anterioridad a la expansión del nivel.

Revitalización y fortalecimiento de la Educación de Adultos

En el Capítulo IX de la LEN se recupera para la educación de adultos el status de modalidad, lo que había sido un reclamo constante de especialistas y sindicatos desde la Reforma neoliberal ocurrida en 1993 y que bajo la LFE en su art.11,⁵¹ produjo lo que se conoció como “Transformación Educativa”, ubicando a la Educación de Adultos junto a Educación Artística y Educación Especial dentro del apartado denominado

⁵⁰ *Ibid.*, p. 143.

⁵¹ *Vid.* Ministerio de Cultura y Educación, *Ley Federal de educación Nro.24.195*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/gigal/normas/4572.pdf>>. [Consulta: 24 de febrero, 2017].

“Regímenes Especiales”. Esta definición afectó a la Educación de Adultos restándole importancia en la atención de ese grupo poblacional y centrando, especialmente, sus objetivos en la formación laboral del adulto (LFE, art. 30).

Al desdibujarse la especificidad de la Educación de Adultos podemos considerar que se dejó afuera a amplios sectores de la población argentina, dado que como sostiene Lidia Rodríguez, “el adulto como sujeto pedagógico no se define por su edad, ni por el grado de desarrollo de sus capacidades, sino que se trata de un marginado del sistema escolar al que el discurso pedagógico dominante construyó como un sujeto carenciado”.⁵² Así, en América Latina, el sujeto de la educación de adultos está conformado por grupos urbanos marginales, campesinos, poblaciones indígenas, trabajadores urbanos de bajos salarios, entre otros.

En este sentido, la nueva legislación recupera el interés por la Educación de Adultos, poniendo el foco de atención en los amplios sectores de la población excluidos social y educativamente. La LEN, establece que es objetivo de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos garantizar el derecho a la educación a quienes no hayan accedido en la edad establecida, así como también brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida. Acompañando este enunciado se establece la necesidad de articular programas y acciones de política educativa con otros organismos del Estado y actores de la producción y el trabajo. En otro orden, se definen criterios y objetivos para la organización curricular e institucional de la nueva modalidad dando lugar a otras normativas federales en los años 2010 y 2015 vinculadas a la cuestión curricular y a la formación docente.

Por último, compromete al Ministerio de Educación Nacional a organizar programas a término de la alfabetización y finalización de estudios (LEN. art.138). Este último punto fue el marco para la organización del Plan de Finalización de estudios primarios y secundarios antes mencionado FinEs, 2007, así como también del Programa Nacional de Alfabetización, 2004.

⁵² L. Rodríguez, “Educación de adultos...”, *op. cit.*, p. 8.

La modalidad fue incluida también entre las prioridades de la LFE que dispone en su punto c: “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles”.

A partir de la década de 1980 y durante el mandato del primer presidente democráticamente electo después de la última dictadura, la alfabetización volvió a ser parte de las políticas de Estado. Se creó entonces el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) (1985-1989), que fue sucedido en el gobierno siguiente por el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PFAEBA) (1990-1992). Este último fue luego transferido y la tarea quedó en manos de cada jurisdicción.

En el año 2004, el Estado Nacional retomó la iniciativa respecto al tema por medio del Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro”,⁵³ que se implementó articulado con organizaciones civiles y otras asociaciones. El mismo convocaba a: “todas las personas que no saben leer y escribir a iniciar un proceso de aprendizaje desde la perspectiva de la educación permanente”, con “el objeto de disminuir la cantidad de personas en situación de analfabetismo”.⁵⁴

El crecimiento de los espacios de alfabetización de adultos se construyó especialmente por fuera del sistema educativo formal, en propuestas originadas por movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad, que contaron con el apoyo del gobierno nacional hasta el año 2015.

El primer periodo de acciones que había sido planificado para los años 2004-2007 se extendió en el 2008 y 2012 cambiando el

⁵³ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Resolución 686/04. Objetivos de la gestión educativa 2003-2007 por una educación de Calidad para todos*. Buenos Aires, 2004. [En línea]. Disponible en: <<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/87924/10964.pdf?sequence=1>>. [Consulta: 2 de febrero, 2017].

⁵⁴ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, “Encuentro”*. Presentación Institucional/Líneas de Acción. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2006.

nombre de “Básica” por el de “Primaria”. El punto más importante es que esta extensión permitió avanzar en la vinculación con el sistema escolar formal “con el objeto de articular acciones que garanticen la continuidad de los estudios primarios para aquellas personas que se han alfabetizado”.⁵⁵

Esa directriz fue rápidamente asumida en forma significativa en la provincia de Buenos Aires, donde se implementó el programa en un proceso de relación entre la Dirección de Adultos, el Ministerio de Educación Nacional y las organizaciones sociales permitiendo la continuidad de los estudios primarios de todos aquellos que hubieren finalizado la etapa de alfabetización. La novedad de esta experiencia fue que el sistema formal y las organizaciones territoriales acompañaron el proceso de integración de los alfabetizados a la escuela.

Tras los años de deterioro neoliberal, la Educación de Adultos continuó fortaleciéndose. En este sentido la LETP (art. 19) contempla a la modalidad, previendo la articulación entre las ofertas de formación profesional y los programas de alfabetización o de terminalidad de niveles primario y secundario.

En lo curricular, se estableció la Resolución del Consejo Federal del Ministerio de Educación número 118 de 2010,⁵⁶ que con su anexo *Documento Base para la Educación Permanente* propuso, entre sus objetivos, revisar conceptos sobre Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) en el contexto nacional en relación con los contenidos de la LEN, reafirmar las características de su especificidad y servir de orientación para líneas de acción. En consonancia con el Estado garante del derecho a la educación el texto normativo también incluye la acreditación de saberes, la organización institucional y lineamientos curriculares para la modalidad.

⁵⁵ Ministerio de Educación de la Nación. “Resolución 1073/12”. Argentina, Ministerio de Educación, 2008.

⁵⁶ Consejo Federal de Educación, “Lineamientos curriculares. Educación permanente de Jóvenes y Adultos”, en *Anexo II- Resolución CFE n° 118/10*, septiembre. Argentina, 2010. [En línea]. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/118-10_02.pdf>. [Consulta: 6 de marzo, 2017].

Más adelante, los Marcos de Referencia para la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos —Lineamientos para la construcción de diseños y/o planes de estudio jurisdiccionales en la resolución del CFE N°254/15— pusieron énfasis en la generación de estructuras curriculares que tuviesen como criterios la flexibilidad en la organización de tiempos y espacios, al mismo tiempo que apertura en la consideración de las realidades diversas de los estudiantes. El primer aspecto puede observarse, por ejemplo, en la organización modular, en el establecimiento de niveles y ciclos acreditables y, el segundo, en el abordaje de núcleos conceptuales y conceptos disciplinares considerados necesarios para “comprender, interpretar y transformar la realidad caracterizada en las Situaciones Problemáticas y con posibilidad de intervención a partir de la formulación y ejecución de Proyectos de Acción”.⁵⁷

También, se han hecho avances en lo referido a la formación de educadores en el campo de la educación de adultos.⁵⁸ En la Resolución 188 del año 2012 del Consejo Federal que aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 20122016, se definieron objetivos y acciones tendientes a garantizar formación específica para los educadores de la Educación de Adultos a través del diseño y organización de un postítulo. El mismo debería ser implementado en todas las jurisdicciones en 2016.

En 2015 el Consejo Federal de Educación continuó avanzando en definiciones políticas estableciendo la organización del postítulo referido, a través de la Resolución número 2726. En ella se aprobó el Plan de Estudios de Especialización Docente de Nivel Superior en Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, cuyo ámbito de aplicación serán los Institutos de Formación Docente por tres cohortes de estudiantes consecutivas. La misma norma

⁵⁷ Consejo Federal de Educación, *Anexo Resolución CFE N° 254/15*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res15/254-15.pdf>>. [Consulta: 6 de marzo, 2017].

⁵⁸ Las propuestas existentes en Argentina han estado destinadas casi en su totalidad a la formación docente de nivel primario, en tanto que para el nivel secundario la oferta es por poco, inexistente.

deja abierta la posibilidad de continuidad a una evaluación de resultados del postítulo, aunque hasta hoy no se conoce que se estén llevando adelante experiencias de su implementación.

En síntesis, en el campo de la educación de adultos se produjeron importantes transformaciones que revirtieron el marco jurídico normativo y la perspectiva pedagógica heredada, se fortaleció el desarrollo de programas en dos puntos sensibles como son el de alfabetización y el nivel secundario y se abrieron nuevas posibilidades para la articulación entre educación de adultos y trabajo, especialmente en el marco de las acciones conjuntas entre programas específicos y la modalidad. Por otra parte, la debilidad de la formación de educadores de jóvenes y adultos refleja un rasgo heredado desde la perspectiva de la educación compensatoria, que aún resulta de difícil transformación. Inclusive este concepto difícilmente nos ayuda a comprender los procesos que se están llevando adelante en la formación de los docentes de la Educación de Adultos en Argentina, a partir de la nueva gestión asumida en diciembre de 2015, dado que su política para la modalidad se dirige a formar a jóvenes y adultos fundamentalmente como mano de obra destinada a cubrir las demandas de empresas. En este contexto, la formación de los docentes puede resultar prescindible.

Asimismo, entendemos que, si bien el crecimiento de los espacios vinculados a la alfabetización estuvo dado, más que nada, por fuera del sistema educativo formal, en propuestas originadas por organismos nacionales, provinciales o municipales, o plasmados por diversos actores de la sociedad civil, como movimientos y organizaciones sociales o partidos políticos. Muchas de estas experiencias fueron tomadas en cuenta por el gobierno nacional vigente hasta 2015, institucionalizándolas —dándoles un marco legal y un lugar— a través de políticas y programas educativos pensados para sujetos vulnerados en el acceso a la educación. A esto debe agregarse, la implementación de políticas públicas de inclusión que tuvieron un impacto directo en el ingreso y en el sostenimiento de estudiantes en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, tales como la

Asignación Universal por Hijo (AUH), Conectar Igualdad y PROGRESAR, entre otras. Muchas de ellas están dejando de ser parte de las políticas neoliberales del gobierno iniciado a fines del 2015, poniendo en riesgo los derechos logrados entre los años 2003-2015.

El Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”

La creación del Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) “Nuestra Escuela”⁵⁹ se inició con la sanción de la LEN, que marca en varios de sus artículos el camino que se pretendió recorrer en la formación docente argentina, haciendo lugar a la satisfacción de demandas históricas como las de configurar un sistema de capacitación docente en ejercicio, de calidad, gratuito y que propicie además del crecimiento escalafonario, la profundización de la formación tanto en la dimensión disciplinaria como en la revisión de la enseñanza, la reconfiguración de prácticas y la actualización didáctica. Además, amplía su universo al involucrar a los estudiantes de los institutos de formación docente en diferentes espacios de participación como las Jornadas Institucionales, y bajo otros programas que exceden este apartado como el de Políticas Estudiantiles⁶⁰ en el marco del Instituto Nacional de Formación Docente.

En el año 2013 se dictaminó la Resolución CFE 188/12, en la que se aprobó el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016” que retomó y reformuló los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011 para profundizar las transformaciones alcanzadas y

⁵⁹ Ministerio de Educación. “Nuestra Escuela”. [En línea]. Disponible en: <<http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/el-programa/>>. [Consulta: 23 de febrero, 2017].

⁶⁰ Ministerio de Educación, *Políticas Estudiantiles. Documento marco*. Buenos Aires, Instituto de formación docente, 2009, 14 p. [En línea]. Disponible en: <https://cedoc.infed.edu.ar/upload/marcopoliticas2009_politicas_estudiantiles.pdf>. [Consulta: 23 de febrero, 2017].

también lograr otras nuevas con un “...compromiso colectivo [que] incluye acciones sobre el sistema, los gobiernos educativos, las instituciones, los docentes, los alumnos y alumnas, sus familias y comunidades”,⁶¹ y que identifica como ejes vertebradores a los niveles de la educación común y obligatoria, así como a la formación docente.

En este proyecto se prioriza la formación docente, ya que entiende a los docentes como

actores ineludibles en la transición y recreación cultural, en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las infancias y juventudes y en la renovación de las instituciones educativas. Como cuerpo profesional especializado, les cabe la tarea de liderar y afianzar los procesos de democratización de la enseñanza y por ende de inclusión educativa. [...] Los nuevos escenarios contemporáneos demandan una formación inicial sustantiva y de calidad para toda la docencia y requieren un desarrollo profesional permanente del profesorado.⁶²

Para alcanzar estas metas y objetivos del Plan, en el año 2013 y a través de la Resolución del CFE N° 201, se aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” que se propone involucrar al

[...] universo total de los docentes del país con características únicas y estrategias combinadas [...] fortaleciendo la unidad escuela como ámbito privilegiado de desempeño laboral y a la vez espacio de participación, intercambio y pertenencia. [...]

⁶¹ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Argentina, Instituto Nacional de Formación Docente, 2012.

⁶² Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Plan Nacional de Formación Docente*. Argentina, Instituto Nacional de Formación Docente, marzo de 2007, p. 9. [En línea]. Disponible en: <https://www.oei.es/historico/reformas-educativas/plan_nacional_formacion_docente_argentina.pdf>. [Consulta: 23 de febrero, 2017].

el Programa Nacional de Formación Permanente se constituye en una estrategia fundamental para el fortalecimiento de la formación ética, política pedagógica del colectivo docente, desde una concepción de justicia, igualdad y ciudadanía democrática.⁶³

El PNFP asumió dos componentes como características propias de su implementación:

El I, centrado en las instituciones educativas,

[...] que tendrá como propósitos trabajar la responsabilidad ético-política del colectivo docente como agente del Estado y de sus políticas públicas, el abordaje educacional de la niñez/ infancia y adolescencia desde un enfoque de derecho, y el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel [...] se concretará en ejercicio, será de escala universal, implementación gradual y progresiva, centrado en el escenario institucional, acreditable y desarrollado por el MEN, las jurisdicciones y el acompañamiento de los sindicatos, con la intención de dar sustento al proyecto educativo nacional.⁶⁴

El II, centrado en destinatarios específicos sobre temáticas priorizadas federal y jurisdiccionalmente y la apertura, entre el año 2014 y 2015, de 10 Especializaciones de Formación Docente (Postítulos) que se suman a otras iniciativas precursoras como el Postítulo en Educación y TIC.

Los postítulos docentes abordan temáticas diversas de interés de su formación y para su práctica pedagógica cotidiana. En general, es lo que subyace al inscribirse en este tipo de iniciativas. No obstante, la propuesta del PNFP en general y de los postítulos en particular, puso un fuerte énfasis en la discusión crítica de las prácticas de enseñanza y en un análisis político de

⁶³ Consejo Federal de Educación, *Anexo Resolución CFE N° 201/13*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res13/201-13.pdf>>. [Consulta: 6 de marzo, 2017].

⁶⁴ *Idem*.

la función del docente como agente del Estado, que se ejerce a través de la enseñanza. Se provocó permanentemente correrse de la medición de los aprendizajes como analizador de la práctica docente.

El PNEP abordó la demanda histórica de la formación docente pública, gratuita y de calidad. Y también pudo innovar trayendo un cambio superador en el ordenamiento de esa formación: pensar y trabajar críticamente con la propia práctica como insumo frente a cada materia, a cada clase. Y no tomar notas de recetas milagrosas para una enseñanza de fantasía. Asumir los problemas de la enseñanza y el aprendizaje que interpelen a los docentes desde un lugar de implicancia, identificándonos con ellos, sin externalizarlos, sin pretender que no son nuestros, es parte del proceso de ampliar la base de derechos a la educación pública y de calidad de la población argentina. Trabajar con y desde ellos para mejorar las prácticas docentes, tiene el potencial de afectar la vida cotidiana escolar y las trayectorias formativas de los niños, jóvenes y adultos que se encuentran educándose en nuestras instituciones.

La formación docente es un derecho del docente como trabajador que, al cumplirse (o al no hacerlo) impacta, afecta, transforma necesariamente la base de derechos de la población a recibir educación acorde a los principios planteados en nuestra constitución, porque es un derecho de la población contar con maestros y maestras formados con las mejores condiciones posibles.

Sindicalismo docente: de la resistencia a la articulación

A partir del retorno a la democracia en Argentina, en 1983, el sindicalismo docente⁶⁵ comenzó a recuperar parte de la fuerza

⁶⁵ Existen en Argentina cinco organizaciones sindicales de nivel nacional con personería gremial que representan a los trabajadores del sistema educativo: la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que representa a docentes de todos los niveles del sistema educativo y con entidades de base en todo el país; la Confederación de Educadores Argentinos (CEA); la Unión Docentes Argentinos (UDA); la

que la dictadura de 1976 a 1983 había desarticulado mediante la represión y la desaparición forzada de personas entre las que los maestros tuvieron un gran número en sus filas. La primavera democrática duró poco. A partir de 1987, los síntomas de conflicto comenzaron a presentarse con mayor frecuencia, dando inicio a un proceso de discusión creciente que marcará los finales de los años ochenta y toda la década de los noventa.⁶⁶ Fue el sindicalismo docente uno de los espacios gremiales que más fuertemente planteó el antagonismo a la reforma neoliberal del Estado.

Las políticas de Estado de los noventa condujeron a que la educación argentina estuviera dominada por una lógica⁶⁷ de fragmentación del sistema que desarticuló la unidad del mismo en todos los órdenes: curricular, administrativo y pedagógico. A ello hay que añadir el desfinanciamiento del Sistema Educativo Nacional que se expresó en la Ley de Transferencia de las instituciones educativas a las provincias, sin los recursos financieros para afrontar la educación.

Así, las provincias que venían siendo sostenidas por el Estado nacional a través del Ministerio de Educación de la Nación, en

Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET); y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP).

⁶⁶ Roxana Perazza y Martín Legarralde, *El sindicalismo docente en la Argentina*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Política Social en América Latina (SOPLA), 2007; Myriam Feldfeber y Nora Gluz, “Las políticas educativas en Argentina: herencia de los '90, contradicciones y herencias de nuevo signo”, en *Educação & Sociedade*, vol. 32, núm. 115, abril-junio. Campinas, 2011, pp. 339-356; Proyecto de investigación F112, “Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo”, con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires; Daniel Suárez, “Conflicto social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: el conflicto docente en Argentina (1997 y 2003)”, en *Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas-Laboratorio de Políticas Públicas*, núm. 4. Buenos Aires, 2005. (Serie Ensayos e Investigaciones).

⁶⁷ Entendemos por *lógica* al conjunto de operaciones materiales (normativas, decisiones, políticas) y simbólicas (formas de ver, de entender, de pensar) que guían procesos de percepción e intervención, otorgándoles una direccionalidad que fija parcialmente el sentido de la misma.

1992 tuvieron que recibir, sin discusión alguna, la administración económica de las instituciones con su personal docente y no docente. Esta decisión perjudicó enormemente el estado de cuentas de cada provincia. El desfinanciamiento atrajo consecuencias gravísimas que repercutieron directamente en el pago de los salarios. Ello condujo a una seguidilla de paros y movilizaciones provinciales que pronto adquirieron repercusiones de alcance nacional. A partir de entonces, se inicia un proceso de movilización del sector sindical docente cuyo eje consistió en ofrecer una fuerte oposición al modelo que quería imponer el nuevo régimen estatal neoliberal. El despliegue de esta *resistencia democrática* de parte de los gremios docentes, se dio en forma diversa y asincrónica.

Como señala Vázquez, el sindicalismo docente, hacia fines de la década de los noventas, se presenta como un polo de pensamiento-acción con importante ascendencia social, arraigado fuertemente en la defensa de la escuela pública y en oposición a un Estado que estimulaba la privatización de la educación como eje estructural de su política.⁶⁸ Los sindicatos, desde el comienzo de la reforma educativa, manifestaron su total desacuerdo y pugnanaban por la derogación de la LFE. A este periodo que transcurre durante los años del apogeo del neoliberalismo como constitutivo de la lógica estatal, se le opone la confrontación de parte del sindicalismo docente. Y es a dicho proceso que lo denominamos *lógica de resistencia*.

Efectivamente, se resistió a la imposición de un proyecto político educativo cuya formación discursiva avanzó sobre el desplazamiento de la educación pública estatal. La apuesta del gobierno de Carlos Menem consistió en la fragmentación del sistema educativo y con ello, la reducción del poder de los sindicatos docentes, uno de los gremios más fuertes a nivel nacional en oposición a la reforma del Estado planteada públicamente

⁶⁸ Silvia Vázquez, *Luchas político educativas: el lugar de los sindicatos docentes*. Buenos Aires, CTERA, 2005.

en 1991.⁶⁹ Los sindicatos, por su parte, nucleados en su mayoría por la Confederación de los Trabajadores de la Educación (CTERA) y los restantes que componen la actual estructura sindical docente, realizaron sustantivos esfuerzos por sostener una posición político-pedagógica que disputara al neoliberalismo su condición de hegemónico.

La instalación en 1997 de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación constituyó una expresión de carácter emblemático. Se planteó como una estrategia de visibilización del conflicto docente en donde miles de maestros y profesores de todo el país se instalaron durante 1003 días corridos en una gran carpa, realizando ayunos, festivales musicales, distribuyendo panfletos y recibiendo personalidades famosas tanto a nivel nacional como internacional en calidad de apoyo a la iniciativa. La propuesta consistía en exhortar al Congreso Nacional a derogar la LFE de 1993 para dar paso a una nueva legislación que contemplara una real federalización de la educación con la debida asignación de recursos y la participación activa del sindicalismo en la toma de decisiones. La medida, si bien fue una reacción creativa y movilizadora de toda la docencia nacional, no obtuvo los resultados esperados. La decisión política del entonces presidente Carlos Menem de desentenderse del reclamo de los docentes y someter al desgaste a la iniciativa sindical, socavó la continuidad de la medida hasta hacerla insostenible, cumpliendo con la finalidad que se había propuesto el gobierno. La carpa fue levantada dos años más tarde, durante el gobierno del presidente Fernando de La Rúa en 1999.

Las políticas educativas nacionales en la etapa que transcurre entre 2003 a 2015 están presididas por lo que hemos dado en llamar *lógica reconstitutiva de derechos*, uno de cuyos efectos en

⁶⁹ Al respecto, sugerimos ver la declaración del entonces ministro de Obras y Servicios Públicos Roberto Dromi, actualmente procesado en múltiples causas de corrupción realizadas durante su participación en el gobierno de Carlos Menem. [En línea]. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=w19Qmjyal6s>>. [Consulta: 15 de enero, 2017].

materia educativa se vio reflejado en el acceso por parte de los sindicatos no sólo a nuevos espacios de negociación, sino también en la apertura para la discusión política de la educación. Como se mencionaba en el apartado correspondiente, los sindicatos docentes fueron interlocutores privilegiados en el diseño del nuevo marco jurídico, en particular de la LEN y de la LF.

Obtuvieron, por otra parte, un espacio y un lugar privilegiado en la toma de decisiones en materia de política educativa a través de la paritaria nacional, establecida en el artículo 10 de la Ley N° 26075/06. Este espacio resulta altamente significativo en esta etapa, en relación a los periodos de gobierno anteriores, puesto que configura un locus de institucionalización en la construcción de consensos sobre cuestiones salariales y condiciones de trabajo de los educadores.

A partir del 2003 se mejoró sustantivamente la situación salarial. Del 2003 al 2012, el salario docente aumentó 665% mientras que los índices de inflación (realizados por consultoras privadas) indicaron un aumento del 365%.⁷⁰ La Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), que depende del Ministerio de Educación, informa que el salario mínimo —el correspondiente a un maestro de educación primaria sin antigüedad— aumentó entre diciembre de 2003 y marzo de 2011 un 540%, desde \$366 a \$2.340 en términos corrientes. En el mismo periodo (2003-2011), el índice de precios anual que calcula el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

⁷⁰ Información extraída de declaraciones del ex ministro de Educación Alberto Sileoni en el medio de comunicación Radio Vorterix, los cuales se desprenden de los informes indicativos de los salarios docentes de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Ver en la página web del Ministerio de Educación de la Nación 2003-2015. [En línea]. Disponible en: <<http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/gasto-educacion/salarios-docentes/>>. La información que vertimos ha sido cuidadosamente examinada y comparada con la ofrecida en el portal: <www.chequeado.com>, dedicado a la investigación de los discursos políticos resultando veraz en los datos ofrecidos por el ex ministro de educación citado.

(CIFRA) del Centro de Trabajadores de la Argentina (CTA),⁷¹ con base en la información de las direcciones provinciales de nueve provincias del país, aumentó un 231 por ciento.

Así, la política educativa del kirchnerismo acompañó reclamos históricos de la principal estructura sindical de Argentina (CTERA) y del resto de los sindicatos que reclamaban al estado nacional una modificación sustancial en la asignación presupuestaria destinada a la educación, y una modificación del modelo pedagógico neoliberal.

Se trata del paso de una *lógica de resistencia*, propia de los noventa, hacia una *lógica de articulación*, donde la relación con el Estado se estructura con base en una reciprocidad crítica. Debe entenderse por *articulación* a un tipo de acción que organiza los fragmentos dispersos —en nuestro caso, las luchas sociales expresadas en la formulación del sindicalismo docente de reclamo reivindicativo— otorgándole un sentido orientado a la construcción de un ‘proyecto común’, sin detrimento de las diferencias y sin entender la solución desde una perspectiva que resuelva la totalidad de los conflictos. Una *articulación* es una posibilidad precaria e inestable que depende de una construcción histórica hecha de elementos heterogéneos.⁷²

A partir del 2003, los gremios de la educación transitaron por la conformación de una alianza estratégica con el Estado resguardando su autonomía sindical. Expresado en la consigna: “Autónomos, no neutrales”, se desarrolló la idea de que la *articulación* con el nuevo gobierno no implicaba la renuncia al rol específico de un sindicato de la defensa irrestricta de los derechos de los trabajadores de la educación, algo que costó resolver en las bases docentes, formadas en la larga tradición de lucha y confrontación que conforman el sindicalismo argentino. La política educativa

⁷¹ Índice de precios anual que calcula el Centro CIFRA de la CTA. [En línea]. Disponible en: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uEHDJPTjQamhCsAjFEqFzkUZOONUJjuuIaedjU1NZZA/edit#gid=0>>.

⁷² Ernesto Laclau, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1990.

de la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), acompañó el reclamo histórico de la principal estructura sindical de Argentina (CTERA) y del resto de los sindicatos que reclamaban al estado nacional una modificación sustancial en la asignación presupuestaria destinada a la educación, la que venía siendo desoída por los sucesivos gobiernos democráticos precedentes.

El sindicalismo docente tuvo una participación privilegiada en los ámbitos de discusión parlamentaria, presentando notables intervenciones en el marco de una interpretación de los nuevos tiempos políticos que se sucedían en el país y en el continente. En este sentido, la LEN se constituye en un emblema de la articulación entre la política y las demandas del sector llevadas adelante en una relación de autonomía equilibrada entre ambas partes.

Tras la sanción de la LF en 2005, el salario nominal docente adquirió mejoras notables que significaron un importante avance en la calidad del ingreso. No sólo se mantuvieron las paritarias por encima de la cota inflacionaria nacional, sino que además se redujeron sustancialmente las percepciones no contributivas, no remunerativas, vulgarmente conocidas como “salario en negro”, lo que remedió en buena parte el salario ayudando a disminuir los conflictos con el sector pasivo de los docentes, mejorar sus índices salariales activos y colocar en mejores condiciones los pasivos futuros.

Desde esta perspectiva, la legislación de los años noventa representa la contracara a la lógica del proceso 2003-2015. La arquitectura normativa y la direccionalidad política que se desarrolla durante el periodo 2003-2015, expresa un giro copernicano en numerosos aspectos que son constitutivos del cambio de rumbo en la forma en que el Estado construye la relación con el sector docente y el valor que le otorgó a la educación a lo largo de la década larga que mencionamos. Este nuevo enfoque político se expresó en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores de la educación por parte del Estado, reconocimiento que estaba en la base de demandas del sector desde sus orígenes y que no había sido satisfecho en ninguno de los gobiernos

democráticos anteriores. En el centro de la construcción de esta nueva relación de articulación se encuentra la Ley de Paritarias Docentes (23929/06) que coloca en pie de igualdad las relaciones entre trabajadores de la educación y el Estado como patronal. Entre las decisiones más importantes de dicha ley se destaca la participación activa de los educadores, a través de sus órganos de representación gremial, en todo lo concerniente en materia de política educativa. Esta consideración no es menor.

El neoliberalismo focalizó la atención en la dimensión técnica de aplicación de la política educativa. Fueron los especialistas los que tuvieron en sus manos la decisión de modificar desde la currícula hasta la administración educativa. En el centro de las decisiones operó una lógica tecnicista, desarticulada de la comunidad educativa, con eje en el producto de la enseñanza. La incorporación, a partir de 2003, de los sindicatos docentes en la producción de conocimiento pedagógico, de política educativa y de ideas de financiamiento educativo, introdujo un hecho inédito en la política argentina que ha de quedar como una plataforma de derechos consagrados cuya remoción será costosa de efectivizar. Es a partir de este piso de condiciones que ha marcado el periodo 2003-2015, que el sindicalismo docente se dispone a consolidar y a generar estrategias para incrementar dicha base.

De esta manera, podemos afirmar con certeza que, la lógica constitutiva del periodo estuvo presidida por una articulación positiva, dada la actual coyuntura nacional en Argentina, en donde los años noventa vuelven a asomar como un espectro fantasmagórico cuyo resurgimiento del pasado no se esperaba regresar.

Balance y prospectiva

El modelo educativo neoliberal comenzó a imponerse en Argentina a partir del golpe militar de 1976, y se tornó hegemónico en los años noventa cuando realizó una reforma educativa que fragmentó un sistema escolar centenario, de larga y prestigiosa tradición entre los sectores medios y populares por su capacidad constantemente expansiva e inclusiva.

Desde la finalización de los años dictatoriales, los últimos treinta años de continuidad democrática estuvieron signados en el terreno educativo por las disputas constantes entre proyectos nacionales populares, para los cuales los ejes de la política son la inclusión y la soberanía, y los proyectos que sostienen que el mejor modo de organizar una sociedad es dejar que primen las leyes de la eficiencia y la competitividad.

A través del análisis de las modificaciones legislativas, las políticas inclusivas de la primera infancia, la educación de adultos, la educación secundaria y la universitaria, la formación docente y algunas transformaciones producidas en el vínculo entre el Estado y el sindicalismo del sector, el trabajo presentado sostiene como principal hipótesis que el periodo 2003-2015 ha significado, sobre todo, un proceso de cierre del modelo neoliberal impuesto y apertura hacia procesos de transformación en lógicas de restitución y ampliación de derechos.

Este periodo, tomado en bloque y sin distinción de las partes que lo componen, se presenta poblado de resoluciones de orden material y simbólico que produjeron respectivamente una rearticulación discursiva dando origen a una *dislocación*⁷³ del discurso neoliberal neoconservador implementado entre 1990 y 2002. A lo largo del desarrollo del artículo señalamos también las limitaciones que esas líneas de política deberían superar para continuar con la lógica inclusiva y de soberanía.

Sin embargo, este proceso se ha interrumpido. Este texto se termina de escribir en un contexto completamente distinto a aquel en que se inició la investigación. Desde el 10 de diciembre de 2015 gobierna en el país la alianza Cambiemos, elegida por el voto popular. Las medidas que en estos dos años y medio de gestión viene tomando el nuevo gobierno en los diversos planos, como así también en el educativo, ponen claramente

⁷³ La dislocación, en términos de Laclau, se refiere al nivel ontológico primario de constitución de la realidad. Es un desajuste cuya potencia rompe la espacialidad —estructuralidad—, a través de la temporalidad (E. Laclau, *Nuevas...*, *op. cit.*, p. 58).

en evidencia que las lógicas de la inclusión serán progresivamente reemplazadas por las de la competencia, la mercantilización y el disciplinamiento del trabajo en general y del trabajo docente en particular, en todos los niveles. Nuevamente, “el modelo educativo de mercado pasó a ser asumido por la política nacional, pero a diferencia de las décadas del setenta y noventa, está ahora mucho más afinado y ha mejorado su forma de ser comunicado al conjunto de la sociedad”.⁷⁴ Las declaraciones y documentos formales son cuidadosos en las formas, aunque son reiteradas las oportunidades en que funcionarios dejan entrever en el discurso la concepción acerca de la educación pública en que se sustentan las decisiones políticas de esta nueva derecha.⁷⁵

Si bien la base normativa establecida en el periodo 2003-2015 es lo suficientemente sólida como para plantear obstáculos importantes para producir un retorno extremo al modelo neoliberal —por lo cual las negociaciones deben realizarse teniendo en cuenta que la ley sostiene que la educación es un derecho y un bien público y social—, existen muestras de avasallamiento del nuevo gobierno sobre aquella legislación. A partir de 2016 comenzó la desarticulación y vaciamiento de numerosos programas, entre los cuales se cuentan a los que hicimos referencia en este capítulo: los diversos proyectos del Instituto Nacional de Formación Docente y el Programa de Finalización de la Estudios Secundarios FinEs. Este último, por ejemplificar con un caso, fue desfinanciado por el actual Ministerio de Educación y Deportes

⁷⁴ Lidia Rodríguez y Natalia Peluso, “Reformas educativas en Latinoamérica. Derecho a la educación en Argentina”, en *Revista Educación Futura*. México, 11 de abril de 2018, [en línea]. Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/reformas-educativas-en-latinoamerica-derecho-a-la-educacion-en-argentina/>>. [Consulta: 20 de mayo, 2018].

⁷⁵ Sin ir más lejos, en marzo de 2017, el propio presidente Mauricio Macri, en su discurso para presentar los resultados del Operativo Aprender (pruebas estandarizadas que se realizaron en todo el país), señaló que los mismos eran “dolorosos” y que existe una “terrible inequidad entre aquel que puede ir a una escuela privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública”, desprestigiando tanto a la escuela pública como a sus docentes.

de la Nación, quedando su suerte en manos de las decisiones provinciales y perdiendo así su carácter de plan nacional.

En cuanto a la educación secundaria, las reformas debatidas y aprobadas por el Consejo Federal no dan cuenta de una preocupación por la formación del ciudadano, la consolidación del lazo social, y están lejos de sostenerse en el principio del derecho.⁷⁶ El proyecto “Secundaria 2030”, aprobado en marzo de 2018, consiste en una serie de lineamientos sobre los cuales cada provincia realizará sus planes con una tendencia a vincularla fuertemente con las necesidades empresariales. Esta lógica empresarial se percibe a sí misma en el establecimiento de un fuerte impulso a las pruebas estandarizadas, especialmente a través de la propuesta de Creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad. Estos dispositivos de control, miden la calidad a través de exámenes de opción múltiple, sin que haya una inversión y planificación estratégica.

Respecto de las políticas universitarias, la lógica detrás de las decisiones del gobierno se traduce en medidas que, por un lado, recortan el presupuesto a la universidad pública (tres mil millones menos en 2018), y por otro, financian proyectos con Universidades privadas. Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de quien dependen los organismos de investigación como el CONICET, redujo de manera sustancial las becas y el acceso a la carrera de investigador. Hacia finales de 2015 se sancionó una modificatoria propuesta por la entonces diputada Adriana Puiggrós a la Ley de Educación Superior, la cual “obstaculiza por el momento una avanzada privatizadora de la Universidad Pública; sin embargo, la mercantilización de la educación superior avanza en nuestro país de la mano de convenios con privados en diferentes modalidades: plataformas virtuales, equipamiento de laboratorios, compra/venta de patentes, bancarización de trabajadores, etc”.⁷⁷

⁷⁶ L. Rodríguez y N. Peluso, “Reformas...”, *op. cit.*

⁷⁷ *Idem.*

En cuanto a los trabajadores docentes, el cierre del espacio nacional para la discusión paritaria no sólo los ha perjudicado directamente sino que contribuye indirectamente a una desarticulación del sistema educativo, propiciando las condiciones para el desarrollo de un escenario que permita una apertura al mercado educativo internacional. El sindicalismo docente es constantemente vilipendiado, atacado y visto como una variable a eliminar a fin de concretar una imposición total de estas reformas. Se busca también desarticular la formación docente a través de decisiones como la que se está debatiendo en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, respecto al proyecto de “agrupar” a los tradicionales Institutos Superiores de Formación Docente —muchos de ellos con más de 100 años de trayectoria académica—⁷⁸ en una única universidad dependiente directamente del gobierno bonaerense. La idea de nuclear o agrupar es utilizada como un eufemismo que pretende invisibilizar la clausura y cierre de los institutos que el proyecto de ley sostiene; proyecto que, además de unilateral e inconsulto, carece de serios argumentos o diagnósticos sobre los cuales fundamentarse a la vez que no contiene claridad respecto a los mecanismos para su implementación, ni la formulación del Plan de Estudios, además de que tampoco brinda garantías de continuidad laboral a los directivos y docentes del nivel.

Más allá de este embate y del debilitamiento que el gobierno pretende imprimir a los sectores sindicales y a las organizaciones, la lucha y resistencia de los y las docentes, estudiantes, la comunidad educativa en general y de las organizaciones sociales, le está imprimiendo un freno al retorno completo al neoliberalismo, probablemente dando cuenta que los procesos analizados a lo largo de este artículo en torno a la ampliación de derechos en el periodo concluido en 2015 han calado fuertemente en las subjetividades colectivas, pero ese es material para futuros análisis.

⁷⁸ Los Institutos Terciarios e Institutos Superiores de Formación Docente o Técnica son instituciones que dictan carreras docentes.

POLÍTICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS PARA LA INFANCIA EN COLOMBIA (1982-2015). LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ

CECILIA RINCÓN VERDUGO Y ANA VIRGINIA TRIVIÑO ROCANCIO

Este capítulo presenta una reflexión en torno a las categorías y hallazgos que derivaron del proyecto de investigación “Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015”.¹ Evidencia los procesos desde los cuales se han ido

¹ Este proyecto se desarrolla por el grupo de Investigación Infancias Colombia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá. Se realiza bajo la coordinación de las autoras de este capítulo y cuenta con la participación de: Margarita Nivia, Juan Hernán Parra, Sandra Ximena Buitrago, Sonia Patricia Silvia, Mireya Quintero y Paula Andrea Duarte como estudiantes de la Especialización en Infancia, Cultura y Desarrollo en la modalidad de pasantía de investigación como trabajo de grado y quienes hacen parte del Semillero de Investigación. La investigación se inscribe en el proyecto “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas” (DGAPA-PAPIIT: IN400714) en la Línea Reformas Educativas en la Historia Reciente de América Latina: Rasgos, tendencias y experiencias, del Programa APPEAL de México, Argentina, Brasil, Chile y Colombia adscrito a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El proyecto inicia en febrero de 2016

configurando los sujetos, las tensiones y transformaciones suscitadas por las reformas educativas promovidas en Colombia, desde la Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación (115/94) y la Ley de Infancia y Adolescencia (1098 del 2006). Este periodo se caracteriza por la importancia y relevancia que la sociedad colombiana le ha dado a la educación infantil; en consecuencia, indaga por el significado, el sentido, las transformaciones y los alcances de la política educativa para este importante sector de la población durante este periodo.

El proyecto parte de considerar que en la actualidad existe una preocupación creciente de la sociedad por los niños y las niñas, el cual se relaciona, en parte, con su reconocimiento como actores y sujetos de derechos y políticas, haciendo que los gobiernos a nivel nacional y local asuman como prioridad en sus planes de desarrollo la protección, el cuidado y mayor inversión en la educación de las infancias.

Particularmente, se trata de mostrar cómo las políticas para la infancia que se han impulsado en Colombia en las últimas décadas, se han ido configurando por las tensiones entre las propuestas hegemónicas y las construcciones alternativas lideradas por el Estado, o por grupos sociales y políticos. Estas tensiones y diferencias hacen evidente que las reformas y transformaciones educativas se nutran de propuestas alternativas que interpelan la realidad educativa del país y, como alternativas, han aportado elementos importantes para avanzar en la modificación y/o cambio de la educación infantil en Colombia.

De esta manera, las reformas para la educación de las infancias promovidas en las últimas décadas (1982-2015), condensan tensiones y articulaciones en que se concretan las intenciones, los deseos, las prácticas y los discursos de diferentes actores involucrados en la atención de los niños y de las niñas. Tensiones que, en la historia de la educación colombiana, se han generado como producto de las limitaciones que las políticas

y es financiado por el Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

gubernamentales han tenido en momentos y contextos específicos, así como los alcances que algunas propuestas alternativas han tenido en el impulso reformas y propuestas de transformación del proyecto educativo hegemónico que se había instituido en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La comprensión de la compleja relación-tensión entre lo hegemónico y lo alternativo permite situar parte de la reflexión en el marco de lo que algunos especialistas han llamado ‘historia interpretativa’,² la cual es recuperada en este trabajo como una noción ordenadora en tanto que permite desentrañar, en el tiempo histórico, la trayectoria de las políticas y las reformas educativas, así como de sus alcances, logros, sentidos y significados que tienen tanto para los actores que las han promovido, como para los sujetos a quienes están dirigidas, en nuestro estudio niños, niñas y maestros.

En este marco, la investigación se nutre del trabajo realizado a partir del análisis de documentos, con el objeto de indagar en la producción discursiva de la política, la pedagogía y la educación en una época determinada. Discursos que se materializan en documentos de carácter político, jurídico —leyes, normas, reglamentos, decretos, etcétera— planes de desarrollo —tanto generales, sectoriales como decenales de educación—, además de los relacionados con los lineamientos de carácter curricular y pedagógico, entre otros que, por su importancia, se convierten en el *corpus* de la investigación.

Para el abordaje del tema propuesto consideraremos tres periodos: el primero comprende de 1982 a 1994, caracterizado por la emergencia y consolidación del Movimiento Pedagógico Colombiano liderado por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), en su carácter de sindicato magisterial.³ El se-

² Cf. Fernando Braudel, “La larga duración” en *La historia y las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1979; Lucien Febvre, *Combates por la historia*. España, Ariel, 1982.

³ La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) es el Sindicato Magisterial que desde 1979 se constituye como un actor político con el objetivo de impulsar transformaciones en el sistema educativo colombia-

gundo se ubica entre 1994 al 2004, momento histórico en el cual se emite la Ley General de Educación (Ley 115/94) que dio pauta a la estructuración de la reforma educativa impulsada desde el Estado, mediante la organización del sistema educativo por niveles. Y el tercer periodo que va de 2004 hasta 2015, caracterizado por las fuertes tensiones que derivaron de las diferencias entre los lineamientos de política emitidos por el Ministerio de Educación Nacional y las propuestas alternativas que promovió el gobierno de la ciudad de Bogotá D.C.

Al respecto cabe destacar que, a partir del año 2004 un sector representante del magisterio asumió la dirección de la Secretaría de Educación y desde allí se dio a la tarea de impulsar una propuesta educativa que tuvo como objetivo desarrollar plenamente los postulados de la Ley General de Educación, especialmente aquellos orientados al fortalecimiento y defensa de la educación pública y la educación como un derecho social.

Esta periodización nos permite indagar en el pasado el devenir de las políticas educativas para la infancia, proceso histórico que hunde sus raíces en la reforma educativa de los años 90 con las implicaciones que ésta ha tenido en la formulación de los currículos, los contenidos, la organización estructural y funcional

no, el cual era heredero de aspectos estructurales relacionados con: el alto peso de la educación privada; la segregación socioeconómica de importantes sectores de la población marcada entre la educación privada y la pública; la creciente desconfianza del Estado a la labor de los maestros; las discontinuidades y rupturas presentes entre los niveles del sistema educativo; la debilidad de la participación de otros sectores sociales en la educación; la falta de reconocimiento de la visión pedagógica sobre los problemas educativos la cual centraba la educación en la reproducción de métodos de enseñanza y al maestro como un operario del currículo escolar establecido, además de una visión tecnocrática de los procesos educativos muy presente en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX. Para mayor información, *vid.* Orlando Pulido, *La Federación Colombiana de Educación y la lucha por el derecho a la educación: el estatuto docente*. Serie Ensayos & Investigaciones, núm. 31. Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas, 2008.

del sistema educativo nacional, así como para las modalidades de atención, los modelos pedagógicos y el tipo de prácticas propuestas para la educación de la infancia en la actualidad de la realidad colombiana.

Específicamente, el capítulo centra la reflexión, en primer lugar, en las políticas educativas para la infancia y su relevancia en la formación de los sujetos, desde una aproximación a la política educativa. Con ello buscamos responder a las preguntas ¿quiénes son los actores de las políticas educativas y cuáles son los dispositivos pedagógicos y curriculares que se han conformado para la formación de los niños, las niñas y los maestros? En segundo lugar, realizamos un análisis general de las continuidades, discontinuidades y tensiones presentes en las propuestas hegemónicas y alternativas de la política educativa para la infancia en Colombia entre 1982 y 2015. Finalmente presentamos, a manera de conclusión, algunos de los hitos y principales huellas trazadas por el gobierno y los grupos sociales en la política educativa para la infancia.

Las políticas educativas para la infancia y su relevancia en la formación de los sujetos

Las políticas educativas cobran relevancia por las implicaciones que pueden tener o han tenido en la constitución de los sujetos sociales, tanto en el plano individual como a nivel colectivo. Asimismo, es importante ubicar la inscripción de las políticas educativas en el marco amplio de las políticas públicas, en tanto que partimos de considerar que:

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del Gobierno y de la oposición. La política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados asuntos, o de buscar influir en ellos. A su vez, parte fundamental del quehacer del Gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Entre los objetivos de los políticos se encuentra el de establecer políticas

que impulsen sus compromisos políticos o bloquear aquellas que resulten contrarias a sus objetivos.⁴

En este marco, resulta importante no perder de vista lo que ha significado para Colombia el impulsar una política educativa para la infancia tendiente a legitimar y reconocer a los niños y las niñas como sujetos de derecho, con las implicaciones éticas, políticas, sociales, culturales y pedagógicas que esto tiene para la infancia, así como para la sociedad en su conjunto. Con ello se asume, como lo señala Roth,⁵ un conjunto de *objetivos colectivos* considerados necesarios o deseables para mejorar la calidad de vida de los niños y niñas colombianos, lo que demanda construir los medios y generar las acciones que permitan orientar las prácticas y fundamentar las concepciones de las personas e instituciones que tienen a su cargo la atención de las infancias, a fin de modificar las condiciones que limitan el ejercicio pleno de los derechos de los niños y niñas de nuestro país.

Desde esta perspectiva, la investigación que hemos realizado sobre el tema en el que se enmarca el presente capítulo tiene como ejes de reflexión las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los sujetos que han promovido y participado en las políticas educativas? ¿Cómo han sido considerados los niños, las niñas y los maestros en el marco de la legislación y la política educativa en el país? ¿Qué transformaciones se han producido desde las políticas educativas para la infancia? ¿Quiénes son los niños y niñas beneficiarios de dichas políticas? ¿Cuál es el imaginario de niño y niña que se proyecta en las políticas educativas para la infancia en Colombia?

A partir de estas líneas de problematización, resulta central asumir el carácter histórico y social de los sujetos considerados

⁴ Eugenio Lahera, citado por Luis Eduardo Pérez Murcia, "Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas", en *Los Derechos Sociales en Serio*. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico-IDEP, 2007, p. 77.

⁵ André-Noël Roth, *Políticas Públicas. Formulación e Implementación*. Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 25.

actores de la política educativa para la infancia, así como comprender los sentidos, significados e imaginarios que han construido a través de los dispositivos políticos, jurídicos e institucionales en el país. Por otra parte, la noción de experiencia, junto con la de sujetos, constituye un referente ordenador central, ya que da cuenta de lo que las personas, los grupos y las comunidades van generando en su vida cotidiana para responder a necesidades concretas.⁶

De acuerdo a Castoriadis,⁷ los sujetos son llamados a realizar transformaciones de sí mismos, de las instituciones, de las prácticas y de lo instituido. Es decir, es un sujeto con voluntad y autonomía; en donde el camino para transformar, no es el devenir, sino la voluntad —la voluntad de ser y hacer— a partir de su subjetividad reflexiva y deliberante, lo que convierte al individuo en sujeto político con disposición de cambio y cooperación en ámbitos sociales.

⁶ En este sentido, para nuestro estudio partimos de considerar —siguiendo a Castoriadis— que el ser humano, en su condición de sujeto, implica una triple condición, en tanto que es un ente biológico, psíquico y socio histórico. Como sujeto particular construye un mundo propio a partir de las significaciones imaginarias con las cuales otorga sentido al decir y al hacer en el espacio social. Este proceso de construcción del mundo para sí, es una creación incesante de formas, imágenes, figuras y representaciones que le permite “suplir” sus necesidades, incluyendo aquellas relacionadas con la supervivencia. (Cf. Cornelius Castoriadis, *Sujeto y Verdad en el mundo histórico social: Seminarios 1986-1987*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002). Este proceso de creación, el sujeto lo realiza no sólo desde la receptividad de impresiones del mundo (ser afectado pasivamente) sino desde el sentido del “para sí”. Es decir, “ser afectado, chocado por lo que es fuera de él, a este choque reacciona creando imágenes, representaciones a su propia manera, y esta manera propia, primero y ante todo, es representarse algo, ahí en donde en el origen no hay más que choque” (*Ibid.*, p. 76). En este proceso de afectación desde afuera, incluye o considera al “otro” con el que se tejen entramados psíquicos, culturales y sociales que no sólo devienen del presente, sino que incorporan el pasado. Así, el sujeto es histórico social y en él se encarnan las instituciones sobre las cuales se instituye la sociedad.

⁷ *Idem.*

Desde esta conceptualización, la infancia es entendida como una categoría histórica y social, en tanto nos conduce a mirar en las políticas públicas los significados, las condiciones, los imaginarios y las representaciones que una sociedad ha construido sobre los niños y las niñas y desde las cuales se producen orientaciones en materia de política educativa, particularmente aquellas que brinden bases para transformar la realidad social y cultural de las infancias.

Particularmente, en Colombia la infancia hace parte de la agenda pública desde 1968 con perspectivas, principios y conceptos que muestran las continuidades y discontinuidades en los discursos, las posiciones de los agentes involucrados, las acciones y las prácticas. Los discursos sobre la política educativa dan cuenta de la emergencia de un conjunto de ideas, sentidos y significados sobre la infancia, que en clave del tiempo histórico van desde el concepto de minoridad e irregularidad, hasta el principio del interés superior del niño y su reconocimiento como sujetos de derecho y como agentes de la política pública.⁸

Como antecedente a la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, se encuentra la Ley 7 de 1979 que dio pauta para la organización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), así como para el dictado de normas para la protección de la niñez y la organización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Esta Ley, por primera vez en la legislación colombiana, reconoce a los niños y las niñas como sujetos de la política pública, al considerar que:

La niñez constituye parte fundamental de toda política para el progreso social y el Estado debe brindar a los niños y a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en todas las esferas de la vida social y una formación integral y multifacética [...] todo niño tiene derecho a participar de los programas del Estado y a la for-

⁸ Cecilia Rincón, *Imaginarios de infancia, políticas públicas y prácticas pedagógicas*. [Tesis]. México, Posgrado de Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2013.

mación básica que se brinda a los colombianos, sin distinciones de raza, color de piel, sexo, religión, condición social o procedencia. Del mismo modo tiene derecho a ser educado en espíritu de paz y fraternidad universal.⁹

Durante la década de los 70 las políticas sociales para la infancia en Colombia, configuraron una significación imaginaria¹⁰ del niño, como un ser humano carente, vulnerado, necesitado de orientación, protección y cuidado por parte del adulto; esta significación orienta la acción y las propuestas de políticas sociales bajo los principios de asistencialismo y restitución de derecho.

En nuestro país, como en otros países de América Latina, las políticas sociales no son construidas desde un enfoque de derechos. Particularmente, sólo hasta hace muy poco y frente a la complejidad de la situación política y social de Colombia, los decisores de política, han propuesto un discurso que articula la lógica de los derechos humanos con las lógicas de políticas sociales. Al respecto Luis Pérez, César Rodríguez y Rodrigo Uprimny, señalan que:

Pese a ser aliados naturales, los derechos humanos y las políticas públicas han estado distantes por mucho tiempo. En efecto sólo, en tiempos recientes éstas han sido puestas en primer plano como un valioso instrumento para la prevención, protección y realización de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.¹¹

En cuanto a los derechos de los niños y las niñas, consagrados desde el principio del *interés superior del niño*, se puede decir

⁹ República de Colombia, Ley 7 de 1979, artículo 2°.

¹⁰ Cornelius Castoriadis, *La institución imaginaria de la sociedad*. Argentina, Tusquets, 2013; Cecilia Rincón, et al., *Imaginario de infancia y la formación de maestros*. Bogotá, Editorial Magisterio, 2008.

¹¹ Luis E. Pérez, et al., *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP/Anthropos, 2007, p. 17.

que en nuestro país las políticas educativas para la infancia son el complemento para que la sociedad y la jurisprudencia garanticen el cumplimiento de los derechos orientados a la protección, el cuidado y la educación, pero a su vez “los derechos humanos establecen límites normativos para la elaboración y aplicación de las políticas públicas en la democracia constitucional”,¹² configurándose así una articulación discursiva y práctica que instaura nuevas formas de afrontar las realidades de los niños, iniciativas que se tejen en las luchas por la hegemonía, con las tensiones, antagonismos y articulaciones que este proceso implica.

En este sentido podemos decir que es en el intersticio que deja el no cumplimiento de los derechos de los niños por parte del Estado, el espacio en el que emergen las propuestas alternativas desde la sociedad civil y los movimientos sociales para la reformulación y transformación de las políticas sociales.

Niños y niñas sujetos de derecho en el marco de la política educativa

En Colombia, en las décadas de los 80 y 90, se configuró una gran apuesta por la educación con la que se inicia —sin riesgo a equivocarnos— una verdadera transformación de la política educativa. Esto llevó a la reformulación de programas y proyectos que determinó el acontecer en materia de educación de la infancia al considerar a los niños y las niñas como sujetos de derecho y políticos. En este periodo la educación vivió una revolución, se inició una transición en la que se realizaron cambios a nivel de la estructura y la funcionalidad del Sistema Educativo Nacional. Estas transformaciones incluyeron la organización de la educación preescolar que venía dando respuesta a un paradigma *asistencialista* en relación con la idea de cuidar, proteger a los niños y niñas más vulnerados en los jardines de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

¹² *Idem.*

Sin embargo, frente a la proliferación de los jardines infantiles privados y a las nuevas necesidades de aprendizaje de los niños, surgió la preocupación de los expertos y padres de familia por el *desarrollo infantil*. Como lo precisa Absalón Jiménez, al comienzo de los años ochenta los programas de educación infantil se habían convertido en una preocupación de los gobiernos, de manera que se dio el paso del “paradigma de beneficencia y asistencialismo social” de los años setenta al “paradigma del desarrollo infantil”.¹³ Este corrimiento discursivo en las políticas, no aseguró la transformación y modificación del paradigma *asistencialista* que en Colombia tiene ya una larga tradición y, pese a los desarrollos que en esta materia se han dado, en la actualidad se continúan formulando políticas sociales con estos matices. No obstante, sí se constituyó en un periodo en que se gestaron nuevas formas de concebir a la infancia en el marco de la política pública, aunque tardaría algunas décadas para que se trascendiera de los discursos de las políticas y disposiciones legales a la transformación de las realidades de los niños y niñas colombianos.

Es en este contexto que Colombia inicia una reforma legislativa a partir de la década de los ochenta, en la que afloraron posturas e imaginarios instituyentes sobre las formas de reconocer y considerar a los niños y las niñas en el marco de las políticas y el cumplimiento de sus derechos. Estas transformaciones se consolidan en la cultura política a partir de 1991, con la Ley 12 de 1991 por medio de la cual Colombia ratifica los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño realizada en 1989.

En este mismo año se aprueba por medio de la acción del plebiscito, la nueva Constitución de Colombia 1991, la cual es producto de un debate y de la más grande convocatoria a la participación ciudadana que se haya dado en nuestra historia a través de la Asamblea Nacional Constituyente. En ella participaron

¹³ Absalón Jiménez, *Emergencia de la infancia contemporánea 1968-2006*. Bogotá, Universidad Francisco José de Caldas, 2012, p. 165.

representantes de todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los maestros a partir de su organización en el Movimiento Pedagógico Colombiano. Posteriormente, en el campo de la educación y como parte de este marco de reformas legislativas en Colombia, se aprueba en el año 1994 la Ley General de Educación¹⁴ con la cual se organiza el Sistema Educativo Nacional, tanto en la definición de la educación como un servicio y como un derecho, así como en sus fines, su estructura y las especificidades en torno a la prestación del servicio. A partir de este momento la ley 115 Ley General de Educación¹⁵ orienta la

¹⁴ República de Colombia, *Ley 115 de Febrero 8 de 1994*. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf>. [Consulta: 10 de agosto, 2015].

¹⁵ La ley 115 de 1994 hunde sus raíces en el Movimiento Pedagógico fundado por Fecode en 1982, aunque vista como una experiencia de concertación entre el gobierno y Fecode, sus antecedentes bien pueden remontarse a la negociación del Estatuto Docente de 1979, expedido mediante el decreto Ley 2277 de ese año. Sus fundamentos y propósitos se encuentran en la Constitución Política de 1991. “[...] la nueva situación creada por la expedición del Estatuto Docente fue aprovechada por la dirigencia gremial para pensar el Movimiento Pedagógico, que al final comprendió los nuevos asuntos de los que debía ocuparse la organización sindical, los asuntos propios del oficio de los maestros y de su campo de trabajo, la educación. El Movimiento Pedagógico [...] fue una respuesta de los educadores organizados a la pretensión gubernamental de imponer desde arriba y sin ninguna participación de la comunidad educativa, un currículo ‘a prueba de maestros’ [...] en efecto, el hecho concreto, el florero, que motivó e impulsó la creación del Movimiento Pedagógico fue la reforma curricular que el Ministerio de Educación lanzó a finales de los setenta bajo la forma de experimentación curricular. [...] La reforma educativa introducida por la Ley General no fue fortuita. Sin proponérselo expresamente, el Movimiento Pedagógico había preparado al magisterio para participar en el proceso constituyente del 91, dotándolo de una herramienta valiosísima: la iniciativa de la reforma de la educación y la enseñanza, aprobada por los participantes en el Congreso Pedagógico de 1987. De aquí la claridad de propósitos y metas que sus voceros presentaron y defendieron en la Asamblea Nacional Constituyente. (Abel Rodríguez, *20 años de la Ley General de Educación: resultados y posibilidades*. Bogotá, Editorial Magisterio, 2015, pp. 27-35). También se considera que el antecedente jurídico y político de la

política educativa en el país y se constituye en el marco de referencia para la formulación de los programas y proyectos de la política educativa para la infancia.

La construcción y promulgación de La Ley General de Educación (ley 115 de 1994) marcó un hito para la política educativa, en tanto desde sus postulados se configura no sólo como una legislación, sino como una política pública. Esta ley pone a la educación en la esfera de lo político y a la política en el marco de la formación de los ciudadanos, por cuanto va configurando un nuevo sentido a la educación, a los sujetos educativos, al papel de la pedagogía y a la organización misma del sistema educativo. Esta ley define la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.¹⁶

Se definieron y organizaron los diversos niveles del sistema educativo en Colombia: educación preescolar, educación básica primaria y secundaria y educación media. En esta estructura se estableció la educación preescolar como obligatoria con mínimo de un grado en la educación oficial. Dicho nivel se definió como aquella que “[...] corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”.¹⁷ Con esta política educativa se logró dilucidar una perspectiva de niño y niña que resignificó la idea de un niño pasivo y receptivo, a una visión del niño como un ser integral y sujeto de derechos.

El haber incorporado en la Ley la obligatoriedad al menos de un grado de preescolar en la educación pública, produjo varios efectos, primero en cuanto a la masificación de las ideas sobre el

Ley General de Educación es la Constitución Política de 1991, en tanto los cambios o la reforma educativa propuesta en la Ley tienen el sustento jurídico de la Carta Magna y se proponen con el fin de reglamentar y dar alcance a los mandatos en materia de educación.

¹⁶ *Ibid.*, p. 1.

¹⁷ República de Colombia, “Artículo 15º, en *Ley 115...*”, *op. cit.*, p. 5.

desarrollo infantil, las teorías del desarrollo y la formación integral de los niños y niñas; en segundo lugar, se derivaron nuevas exigencias para el sujeto maestro, en cuanto a su formación como licenciados o expertos en educación preescolar o educación inicial. Los maestros ahora, deben partir del juego como el principal pilar de la enseñanza y del desarrollo de la mente infantil, dando así un giro en las prácticas pedagógicas tradicionales centradas en una enseñanza memorística y de carácter instrumental.

Los objetivos del nivel de preescolar en la Ley 115 de 1994, son otro factor que apuntalan a posturas alternativas frente al concepto tradicional del niño, ya que en su discurso promueve un cambio al pasar del concepto del niño como alumno, al concepto del niño como sujeto activo y eje de la acción pedagógica:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía; [...]
- b) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje, [...]
- d) relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia; [...]
- g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social; [...]
- i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio [...].¹⁸

El conocimiento del propio cuerpo; la construcción de identidad y autonomía; el crecimiento equilibrado; el desarrollo motriz y de la creatividad; la motivación y aprestamiento en lecto-escritura y matemáticas; el reconocimiento de formas de expresión; relación y comunicación, la participación, curiosidad y la vinculación de la familia entre otros, se convirtieron en postulados alternativos que buscaban ser asumidos y posicionados en los contextos escolares, constituyendo así el sentido del preescolar, ya no como *cuidado* y *guardería* sino como *preparación para la vida*.

¹⁸ República de Colombia, “Artículo 16°, en *Ley 115...*”, *op. cit.*, p. 5.

En este sentido, podemos afirmar que la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación, crearon un nuevo derrotero en el campo de la política educativa y los derechos de los niños de Colombia, donde sus alcances en cuanto a la formación democrática y la autonomía no tienen precedentes en el país. Así, la Ley General de Educación da cumplimiento a lo consagrado en la Convención de los Derechos del Niño realizada en 1989, al garantizar que el contexto físico y social permita el pleno desarrollo y la formación integral de la infancia en el marco de la participación ciudadana, lo cual aproxima la política y la legislación a formas y prácticas más claras para entender lo que significa ser niños y niñas y define acciones concretas para su educación, cuidado y protección, con primacía del interés superior del niño y reconocerlo como sujeto de derechos y sujeto de políticas.

En síntesis, este periodo en la historia de la política educativa para la infancia en Colombia, permitió aproximarse a nuevas concepciones del sujeto niño que proponían formas alternativas de relacionarse con ellos y de articular dichas políticas con los derechos, lo cual implicó nuevas exigencias para el Estado desde sus dispositivos jurídicos y administrativos. Sin embargo, en el trascurso de los años 90 y comienzos del siglo XXI, estas propuestas encarnadas en la legislación colombiana se convierten en propuestas en ocasiones aisladas, pausadas y hegemónicas en la medida en que se asumen desde el Estado con discursos totalizantes, desconociendo la particularidad de los contextos y las realidades en las que se producen las infancias en una sociedad.

En la actualidad estas políticas no han logrado consolidarse como el horizonte para transformar la realidad de las prácticas pedagógicas, tampoco han posibilitado superar las brechas de inequidad y acceso a la educación preescolar. Así por ejemplo, como se observa cuando, mientras en la educación privada los niños acceden a tres grados de preescolar, en la educación oficial los niños tienen derecho solo a un grado de educación preescolar. Además, la asignación de recursos para la educación de la infancia es baja, ya que su distribución responde a un enfoque de

política poblacional y no logra consolidar estrategias más rentables y alternativas que permitan cumplir con la materialización del derecho a la educación con calidad y con las perspectivas del desarrollo infantil.

Bogotá y la materialización del derecho a la educación inicial

En Bogotá, hoy hablar de educación inicial es volver la mirada a los significativos avances logrados desde hace más de doce años. Es así como, el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004 a 2008 inscribió la “Política de Infancia de Bogotá 2008-2015: Por la calidad de Vida de los niños, niñas y adolescentes”,¹⁹ bajo las recomendaciones de la Convención Internacional de los Derechos del niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, en la Constitución Política y en los demás tratados y convenios internacionales relacionados con la infancia. Por ello es importante señalar que esta política impulsada en la Ciudad de Bogotá, se constituyó en el principal referente para el resto del país en materia de política de infancia y, podemos decir, que es la antecesora de la “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, Ley 1804 del 2 de agosto del 2016”, de reciente aprobación.

El aporte fundamental de la “Política de Infancia de Bogotá 2004-2015: Por la calidad de Vida de los niños, niñas y adolescentes”, consistió en tomar en cuenta la condición de irregularidad y vulnerabilidad en la que vivían los niños y las niñas de la ciudad. Para afrontar esta situación el gobierno de Bogotá estableció los siguientes ejes en materia de política pública: la protección de la vida; el inicio de una vida digna; una ciudad segura; seguridad alimentaria; generación de escenarios y de relaciones propicios para el desarrollo; ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes; niños y niñas a la escuela,

¹⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá 2004-2008*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

hombre y mujeres adultos al trabajo; condiciones para el ejercicio de la ciudadanía; actores de sus propios derechos y educación inicial como un derecho impostergable.

La Política de Infancia y Adolescencia del Distrito Capital, concibió a la infancia en un sentido complejo y profundamente significativo, en tanto constituye:

Un momento de la vida particularmente importante, en la que se sientan las bases de nuestras potencialidades y capacidades; de las oportunidades que tengamos durante nuestra vida de niños y niñas depende en gran parte que éstas se desarrollen y consoliden. Tener una familia que nos acoja, nos proteja y crea en nosotros y nosotras [...], ser respetados y respetadas en cada uno de los lugares en los que transcurre nuestra vida, sentirnos seguros-as y queridos-as; son condiciones mínimas para que la vida de todos los seres humanos inicie y curse de manera feliz [...].²⁰

En esta política, se avanzó en el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho, partícipes de las decisiones de sus vidas; nos podemos arriesgar a decir que, se supera la visión del niño en situación de irregularidad, pero además la intención asistencialista de la política en tanto la garantía del cuidado, la educación y la protección están unidos a empoderar a los niños, niñas y jóvenes como agentes de política, partiendo de su desarrollo personal, integral y diferente.

Este discurso político sobre la infancia irrumpe en la ciudad y en el país, como una alternativa, frente a la grave condición de vida de la mayor parte de nuestros niños y niñas, con el objeto de hacer de Bogotá una ciudad más justa, equitativa e incluyente, que reconozca y propicie las condiciones materiales y afectivas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las infancias. Asimismo, la Política Educativa de Bogotá desarrolla una postura social a favor de la reivindicación de la educación como derecho de la infancia, centrando su mirada en la

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

educación inicial. En este sentido, juega como un discurso de política instituyente y de acciones alternativas, que tiene su origen en el conocimiento de la educación y la infancia que líderes sindicales, pedagogos y maestros que, en su momento, fueron parte e impulsaron el Movimiento Pedagógico Colombiano.

En este marco, existió la Red de Jardines Sociales del Distrito en el 2007, la cual sirvió para atender a las comunidades en condición de alta vulnerabilidad. Además, se desarrolló el Código de Infancia y Adolescencia del 2006, en el que se plantea de manera específica el concepto de *primera infancia*, definición que permite comprender el alcance en la atención a la niñez desde la corresponsabilidad y de manera integral, en tanto que:

La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.²¹

Con este periodo, se avanza en el objetivo de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad; dicha política distrital, fue un compromiso social de luchar en contra de la violencia y la exclusión, se realizaron intervenciones integrales, interinstitucionales e intersectoriales para enfrentar los problemas. Como parte del Plan de Desarrollo Distrital, se planteó el carácter de ‘intersectorialidad’ tendiente a favorecer el trabajo mancomunado, interesado en superar así la mirada exclusiva de ‘sectorialidad’ y llegando a un conjunto de acciones en favor de atenciones dirigidas a la niñez de la ciudad.

²¹ República de Colombia, *Ley de infancia y adolescencia 1098*. Bogotá, 2006.

Otros dos aportes a reconocer del “Plan de Desarrollo Bogotá Positiva” son: el que hace referencia a la intencionalidad de mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes y otro que se relaciona con la comprensión y adaptación del concepto de ‘desarrollo humano’ desde los primeros años de vida, de cara al desarrollo social de la ciudad, y que permita crear condiciones para combatir la desigualdad y la exclusión social.

De esta forma la Política Educativa de Bogotá, durante los últimos doce años, se convierte en una propuesta alternativa que busca responder al anhelo de defender la educación pública, así como el derecho a la educación con calidad, además de hacerla incluyente, participativa, diferencial y convertirla en una herramienta efectiva para la vida y para superar las brechas de la inequidad social. Esta experiencia de la política educativa de Bogotá, parte de lo institucional y se encarna en las entidades y organizaciones como la Secretaría de Educación y la Secretaría de Integración Social, para resignificar los saberes de los sujetos, empoderarlos, promover nuevos planteamientos que logren un impacto en la realidad educativa de la ciudad.

Como se ha señalado, la política de Bogotá se convierte en el referente para la formulación de la “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, Ley 1804 del 2 de agosto del 2016”,²² que plantea como objetivo principal el desarrollo integral de la primera infancia. Sus programas, estrategias y acciones se orientan desde los conceptos fundamentales de reconocer a los niños como sujetos de derecho y su protección integral,²³ instaurando como horizonte de la

²² Presidencia de la República de Colombia, *Estrategia de atención integral a la primera infancia: fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://www.deceroa-siempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnico-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>>. [Consulta: 9 de junio, 2015].

²³ La hoy política nacional de Cero a Siempre, inicialmente fue una estrategia de atención a la primera infancia formulada en el primer gobierno del Presidente Santos (2010-2014). A partir de ella, se desarrolla la conformación de una instancia articuladora y coordinadora de la atención integral

acción política no sólo a los niños, sino a los sectores políticos, sociales, económicos y a la sociedad en general, tal como está señalado en la introducción del documento de presentación de dicha “Política de Estado...”:

La Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia se ha construido [...], poniendo en el centro a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta los seis años de edad. Concebirlos como sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, y reconocer al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos. [...] es un imperativo ético, un propósito vital de nación que no parte de la nada, que reconoce los caminos transitados por el país en favor de una política pública para la primera infancia, que ha convocado a diversos sectores de la sociedad para recoger y debatir ideas, para contrastar posturas y experiencias, para llegar a acuerdos. [...] para que el país actúe de manera sin-tonizada en favor del desarrollo integral de la primera infancia.²⁴

La política de ‘Cero a Siempre’ toma como eje la atención integral de la niñez y hace al Estado colombiano el responsable de construir las estrategias para superar las brechas que han marcado el desarrollo de la infancia en nuestro país y que han determinado sus condiciones de vida. Busca además la garantía de los

para la infancia la cual fue incluida como prioridad en el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”. En este marco, el gobierno se comprometió con el diseño y puesta en marcha de una estrategia que involucrara la acción decidida de los sectores de gobierno, planeación, salud, educación, cultura y bienestar, estableciendo metas e inversiones específicas para la primera infancia, que apoyadas en desarrollos legales y técnicos complementarios, apostaron a que la atención integral a la primera infancia fuera una acción permanente y sostenible del Estado. Es así como en el segundo gobierno del presidente Santos, pasa de ser una estrategia a convertirse en Política Nacional.

²⁴ Presidencia de la República de Colombia, *Estrategia de atención...*, *op. cit.*, p. 17.

derechos a partir de ampliar las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas de los estratos 1, 2 y 3, de las etnias y la población en condición de pobreza.

Si bien esta política fue aprobada en el 2016, su desarrollo e implementación aún es incipiente y enfrenta grandes retos como los siguientes: constituirse en una política de largo plazo capaz de orientar al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera; universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios; garantizar la pertinencia y la calidad en la atención integral a la primera infancia articulando acciones desde antes de la concepción hasta la transición hacia la educación formal, así como sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana para transformar las concepciones e imaginarios y las formas de relación con los niños y las niñas, además de superar el paradigma de la política asistencialista que ha prevalecido en Colombia y en los países de la región.

Lineamientos pedagógicos y curriculares en el marco de las políticas educativas. Reconocimiento de los niños y los maestros como sujetos

Como lo hemos planteado, las políticas públicas son una herramienta para que el Estado cumpla con la garantía de los derechos humanos, en especial los derechos de los niños y las niñas. En este sentido y específicamente en la política educativa, para que éstas sean efectivas y permitan avanzar en las obligaciones que sobre educación para la infancia se tienen, en Colombia se consideró necesario desde 1994 elaborar documentos que llegaran a los actores encargados de concretar las políticas educativas en el marco de las instituciones y la sociedad en general.

Así se formularon los lineamientos curriculares, pedagógicos y los estándares de la educación²⁵ en los cuales se reconoce,

²⁵ Los lineamientos pedagógicos y curriculares, así como los estándares de la educación, son documentos en los que se especifican los contenidos curriculares, los aprendizajes y las formas de evaluación en las instituciones

desde sus enunciados, a los niños y los maestros en su condición de sujetos, así como las funciones y obligaciones para llevar a cabo los objetivos y principios de la política educativa. En este sentido, emerge la noción de sujeto pedagógico en tanto, el maestro “[...] condensa expectativas y experiencias y es capaz de vislumbrar proyectos en contextos en los que se producen, circulan, transmiten y legitiman saberes. La educación es una práctica formadora y transformadora de los sujetos, cuyo potencial social y cultural se expresa en proyectos sociales”.²⁶

Desde esta idea de sujeto pedagógico, en los diferentes documentos que se generaron en el marco de la política educativa en Colombia después de la Reforma constitucional de 1991, de la promulgación de la Ley General de Educación y de las iniciativas promovidas en este ámbito por el Movimiento Pedagógico se resalta el quehacer de los maestros, en cuanto a la formación de niños y niñas y se propone el desarrollo de experiencias pedagógicas innovadoras, en donde se identifica al sujeto maestro y a los niños y niñas como sujetos de derecho.

En el documento “Lineamientos Generales de Procesos Curriculares. Hacia la Construcción de Comunidades Educativas Autónomas”,²⁷ se enuncia al sujeto maestro concebido como aquel que es capaz de asumir retos, que participa de agremiaciones sindicales y que puede organizarse para producir conocimiento. Asimismo:

educativas. Están dirigidos a ser apropiados y desarrollados por los maestros en el aula de clase, convirtiéndose en orientadores o diseñadores de la práctica y la acción pedagógica.

²⁶ Ana María del Pilar Martínez, “Prólogo, un recorrido de la obra a través de su proceso de construcción”, en Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas*. México, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2013, p. 47. (Colección Seminarios).

²⁷ Ministerio de Educación Nacional, *Lineamientos generales de procesos curriculares para la construcción de comunidades educativas autónomas*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1994.

Por iniciativa de los educadores y las educadoras también se han generado procesos sociales [...] Un ejemplo significativo es el Movimiento Pedagógico promovido por grupos de maestros y maestras, que con gran sentido de responsabilidad y profesionalismo se han dedicado a la investigación pedagógica con todo lo que ello implica de elaboración teórica y búsqueda de horizontes propios.²⁸

De esta manera, el Movimiento Pedagógico construye una mirada que recoge la idea de pensar al maestro como intelectual, como sujeto de saber y de transformación y, en este marco, los invita a comprometerse con el liderazgo de los profesores en el desarrollo de innovaciones educativas y pedagógicas de tal forma que respondan a las necesidades y a las condiciones de vida de los niños y las niñas para realizar el cambio en la educación que el país necesita.

En el marco de la historia de la educación en Colombia y en el contexto de la política educativa a partir de la Ley General de Educación que busca organizar el sistema educativo en 1996, se promulga la Resolución 2343 “por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal”,²⁹ y en la que se reconoce al sujeto niño y niña como aquel que es capaz de aprender en contextos diferentes a los de su escuela, ya que:

La organización de actividades formativas, culturales, recreativas y deportivas deberá atender, de manera general, el desarrollo del sentido de la capacidad lúdica natural del educando que debe impactar el uso creativo y satisfactorio de su tiempo, todas las dimensiones de su desarrollo y su desempeño. En particular atenderá los intereses y necesidades de los estudiantes, destinando para tales efectos espacios y tiempos específicos

²⁸ *Ibid.*, p. 21.

²⁹ Ministerio de Educación Nacional, *Resolución 2343 de junio 5 de 1996*. Bogotá. Ministerio de Educación, 1996.

dentro de la jornada y el calendario académico o fuera de ellos, con la orientación familiar, colectiva y social.³⁰

De esta manera, en estos años que, podemos decir son la imposición y contrarreforma de la educación propuesta por la Ley General de Educación, se construyen los “Lineamientos Curriculares para el Preescolar”,³¹ documento en el cual el concepto de los niños y las niñas como sujetos se basa en el desarrollo de sus dimensiones, en una visión de desarrollo integral y como sujetos de derecho. En este sentido,

Los lineamientos pedagógicos para el nivel de educación preescolar se construyen a partir de una concepción sobre los niños y las niñas como sujetos protagónicos de los procesos de carácter pedagógico y de gestión. Igualmente se debe tener en cuenta en su elaboración, una visión integral de todas sus dimensiones de desarrollo: ética, estética, corporal, cognitiva, comunicativa, socio-afectiva y espiritual. En tal sentido, los núcleos temáticos que se proponen, pretenden construir una visión de la infancia en donde los niños y las niñas sean considerados como sujetos plenos de derechos cuyo eje fundamental sea el ejercicio de los mismos y una educación preescolar acorde con estos.³²

En el año 2009, el Ministerio de Educación Nacional presenta la “Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia”,³³ propone tratar al sujeto niño-niña como un sujeto con capacidades, competencias, capaz de proponer, resolver y actuar en diferentes situaciones cotidianas. En este marco:

³⁰ *Ibid.*, p. 15.

³¹ Ministerio de Educación Nacional, *Lineamientos Curriculares. Preescolar*. Bogotá, Ministerio de Educación, 1998.

³² *Ibid.*, p. 3.

³³ Ministerio de Educación Nacional, *Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia. Guía 35*. Bogotá. Imprenta Nacional, 2009.

El nuevo concepto de niño y niña reconoce que: Nacen con las capacidades para establecer relaciones sociales y con el mundo físico y natural que les rodea [...] Pueden caminar, coordinar los movimientos del cuerpo y producir lenguaje, entre otras conductas que satisfacen sus necesidades respondiendo a las demandas del contexto se relacionan con el entorno al proponer, resolver y actuar en las distintas situaciones de su vida cotidiana.³⁴

En síntesis, podemos decir que, en los documentos de los lineamientos curriculares y pedagógicos, se puede identificar que el concepto que se tenía sobre el sujeto maestro, era el de líder y el de pedagogo, un sujeto capaz de transformar, de proponer y de llevar a cabo reformas en materia educativa. Una idea instituyente que contradice el objeto mismo de estos documentos, en tanto que en dichos lineamientos se determinan los contenidos a enseñar y orientan las prácticas y las acciones pedagógicas en el aula de clase, volviendo nuevamente al maestro en un ejecutor de un currículo establecido desde las formas de regulación que el Ministerio de Educación Nacional define de manera vertical, tanto así, que en la actualidad el maestro es definido como un 'agente educativo'; es decir, como uno más de las personas encargadas desarrollar e implementar las política de infancia en Colombia.

Por otra parte, la forma de concebir al sujeto niño y niña también se ha transformado convirtiéndose en el centro de nuevas miradas, hasta el punto de reconocerlo como un sujeto de derechos y sujeto de política capaz de participar en la construcción de su conocimiento, como un sujeto con agencia, participativo y democrático.

Hegemonía y alternativas: tensiones, continuidades y discontinuidades en la política educativa para la infancia

Reflexionar sobre la hegemonía, nos permite situar la dimensión de lo alternativo como parte de las tensiones y articulaciones

³⁴ *Ibid.*, p. 13.

que se producen en la disputa por hegemonizar el campo de lo social. Para Laclau y Mouffe,³⁵ estas categorías pueden ser entendidas como construcciones discursivas que se configuran históricamente, en condiciones precarias y contingentemente constituidas, de un sujeto que está inmerso en la hegemonía y que no es un sujeto pasivo, es un sujeto activo. La hegemonía es necesaria, no es negativa, en tanto es una forma de organización y depende de si esa organización se fija temporalmente en tanto condensa las diferencias en un punto nodal que aglomera sentidos y representaciones en que los diversos sectores se reconocen y que crea, momentáneamente, una cierta imagen de completud o si es amenazada por algo exterior que la constituye.

En nuestro trabajo de investigación la noción de lo hegemónico constituye un eje central para el análisis de las políticas y reformas educativas para la infancia en Colombia. Juega como un concepto ordenador y como una lógica de pensamiento compleja, por ser histórica, dinámica, cambiante y contingente. Así, junto con la perspectiva del análisis político de discurso que desarrollan Laclau y Mouffe, asumimos la precisión que Gramsci³⁶ hace al señalar que la hegemonía implica la capacidad que tiene un determinado sector social de sumar a sus intereses las voluntades de los demás grupos, para “imponer”, por la vía de la coerción y el consenso, una determinada ideología, así como su forma de ver el mundo, sus prácticas y construcciones socio-históricas.

En este sentido, lo hegemónico no sólo se trata del grupo social dominante, sino de esas relaciones que se establecen entre éste y las clases subalternas a partir de los vínculos de poder que se ejercen y producen entre el consentimiento y la dominación, lo que lleva a la legitimación de un determinado proyecto bien

³⁵ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

³⁶ Antonio Gramsci, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. México, Juan Pablos, 1973.

sea por la fuerza o el consenso cultural e ideológico que se ejerce a través de las instituciones y de cierto tipo de prácticas.

Es decir —tal como lo precisa Íñigo Errejón en el marco del diálogo sostenido con Chantal Mouffe—, un grupo o actor concreto con unos intereses particulares es hegemónico cuando es capaz de generar o encarnar una idea universal que interpela y reúne no sólo a la inmensa mayoría de su comunidad política, sino que además fija las condiciones sobre las cuales quienes quieren desafiarle deben hacerlo. No se trata sólo de ejercer un poder político sino además hacerlo con una capacidad de incluir algunas de las demandas y reivindicaciones de los sentimientos y sentidos políticos de grupos subordinados despojándolos de su capacidad de cuestionar el orden hegemónico liderado por el actor hegemónico que lo dirige.³⁷

En los discursos y los documentos de política educativa colombiana, lo hegemónico y lo alternativo se entrecruzan entre las huellas del pasado y el presente de la educación, estableciendo articulaciones discursivas y prácticas que permiten identificar los elementos que caracterizan lo hegemónico de la política educativa y las propuestas alternativas que han surgido en el país.

- Un elemento de la política educativa, que se presenta como hegemónico, es la consideración de la educación como medio principal para disminuir la pobreza y alcanzar la equidad social. En este sentido, los diferentes Planes Sectoriales de Educación, hacen alusión a este objetivo de la educación, siendo una constante en el discurso de la política pública. Un ejemplo de ello, es el Plan de Sectorial de Educación “Bogotá una Gran Escuela 2004-2008” que

³⁷ Cf. Íñigo Errejón y Chantal Mouffe, *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Madrid, Icaria/Más Madera en Profundidad, 2015, pp. 29-46.

“contempla programas y proyectos encaminados a combatir la pobreza desde la educación, asegurar el acceso al sistema educativo de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo”,³⁸ con lo que se proponía crear condiciones para “el ejercicio pleno del derecho a la educación, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad”.³⁹ Desde esta idea la educación ha sido entendida como la llave maestra para superar la pobreza y la inequidad social.

- Otro elemento que marca la presencia de propuestas hegemónicas es el que hace referencia al discurso de la *calidad de la educación*, desde los criterios de eficiencia y eficacia; donde los resultados de la educación son medidos por pruebas estandarizadas que desconocen las particularidades del territorio nacional. Esta propuesta estatal asume la educación como un servicio público y no como un derecho para todos y todas y las somete a las lógicas neoliberales.

En los intersticios de lo hegemónico de la política educativa para la infancia, aparecen los discursos alternativos que surgen como respuesta a una problemática. Así, lo alternativo en el campo social y pedagógico es una experiencia individual y colectiva que aporta a la construcción de un nuevo proyecto cultural, político y educativo. Por otra parte, las alternativas pedagógicas se inscriben desde la teoría de la resistencia, del conflicto y de la hegemonía. Particularmente, en APPEAL asumimos que lo alternativo no puede concebirse fuera de lo hegemónico, tiene como referente lo institucionalizado y puede surgir en el marco de las

³⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 10.

³⁹ *Ibid.*, p. 13.

propias organizaciones o al margen de las mismas; se expresa a través de las expectativas y experiencias de los sujetos que reelaboran los saberes, producen, circulan y transmiten nuevas ideas que impactan de una u otra manera la realidad. De ahí que los sujetos generen procesos alternativos que se articulan en la sociedad con prácticas y saberes orientando transformaciones que de alguna forman marcan límites a lo instituido y lo reconfiguran.⁴⁰

A continuación, esbozamos las propuestas alternativas que, a partir del análisis propuesto, se han producido en el marco de las políticas y reformas educativas promovidas en Colombia en los últimos años:

- En Bogotá, durante el periodo 2008 a 2012, en el Plan Sectorial de Educación “Educación de calidad para una Bogotá Positiva” se reconfigura el sentido de la calidad educativa promoviendo la idea que el “desarrollo de la educación se inscribe en las políticas generales de la ciudad cuyos propósitos se han orientado a consolidar la democracia, a reducir la pobreza y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.⁴¹ De esta manera se establece la educación no sólo como medio para reducir la pobreza, sino que se requiere de una educación de calidad para contribuir a la equidad social, en tanto se considera que:

En sociedades con profundas e históricas inequidades sociales, la calidad educativa constituye una condición para mejorar las oportunidades, para lograr una inserción plena en la vida social y productiva, a la vez que contribuye de manera indiscutible al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Hay que señalar que el aporte de la educación de calidad para el logro de la equidad

⁴⁰ Cf. Marcela Gómez Sollano, *et al.*, “Huellas, recortes y nociones ordenadores”, en M. Gómez y M. Corenstein, (coords.), en *Reconfiguración de lo...*, *op. cit.*, pp. 33-65.

⁴¹ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan Sectorial de Educación 2008-2012: educación de calidad para una Bogotá Positiva*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 9.

social no sólo se refiere a la superación de condiciones de pobreza y a la ruptura de sus círculos de reproducción, también contribuye a la superación de las diferentes formas de exclusión dadas por la condición de género, étnica, discapacidad u otra situación particular.⁴²

Esta idea de calidad de la educación emerge como una alternativa, en tanto considera que la calidad de la educación no puede estar determinada sólo por los resultados de unas pruebas ajenas a los contextos reales de la escuela y las condiciones sociales de la población, sino a garantizar y mejorar dicha calidad, como lo enuncia el profesor Abel Rodríguez Céspedes,⁴³ al convocar necesariamente la necesidad de mejorar las condiciones materiales y pedagógicas de las instituciones educativas, a fin de garantizar el pleno derecho a la educación, asegurar el acceso, la permanencia y la disponibilidad de los recursos que permitan a los niños y niñas, a los jóvenes y adultos una formación para la vida.⁴⁴

La calidad de la educación depende, entre otros factores, de las posibilidades organizativas, técnicas y didácticas, cognoscitivas y pedagógicas desarrolladas en los colegios, así como de la voluntad política del Estado, los educadores, la familia, los educandos y las comunidades. [...] la calidad de la educación comprende dos elementos: uno, el de las condiciones y recursos materiales y dos el de

⁴² *Ibid.*, p. 72.

⁴³ El profesor Abel Rodríguez Céspedes ve la posibilidad en su trayectoria como secretario de educación, de consolidar y concretar las propuestas no sólo de la Ley General de Educación de 1994 y la Constitución Política de 1991, sino aquellas que emergieron del Movimiento Pedagógico y del Magisterio Colombiano, por ello los Planes Sectoriales de Educación “Bogotá una Gran Escuela” y “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”, recoge y materializan las propuestas que desde la década de los 80, se han considerado como una reforma educativa que propende por la defensa de la educación pública con calidad.

⁴⁴ *Idem.*

las condiciones pedagógicas que tienen que ver con los contenidos y los métodos de enseñanza, la organización escolar, los espacios y los tiempos escolares, los ambientes de aprendizaje y enseñanza.⁴⁵

Es en este sentido que la propuesta de política educativa para la infancia en Bogotá piensa la calidad de la educación, como un camino para luchar contra la pobreza, la inequidad, la injusticia y la exclusión social. Tener como fundamento de la Política Educativa para la Infancia el derecho a una educación de calidad, implicó entender la educación como un sistema complejo integral y permanente, que convoca para la atención y educación de la infancia a todos los sectores de la administración pública, incluyendo los espacios de los jardines y los colegios, en el cual no sólo se construyan aprendizajes, sino que se reconozca desde la diferencia al niño y niña como ciudadanos autónomos en el marco de la cultura global, nacional y local.

Así, la calidad de la educación como propuesta alternativa, es entendida como un derecho social que promueve y orienta las acciones de la política y los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia la dignificación de los sujetos y brinda a los niños y niñas la posibilidad de aprender en condiciones dignas, promoviendo ambientes de aprendizaje enriquecidos.

Esta propuesta pedagógica alternativa de Bogotá, centró también sus acciones en la posibilidad de materializar en el espacio escolar los fines y objetivos de la educación acordados por la sociedad y establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) a través de diferentes proyectos,⁴⁶ buscando que los currículos escolares estuvie-

⁴⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan Sectorial...*, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁶ El Plan Sectorial de Educación de Calidad para una Bogotá Positiva, propuso como ejes de la Política Educativa para elevar la calidad de la educación: 1. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor 2. Acceso y Permanencia para todos y todas. 3. Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan Sectorial de Educación 2008-2012: educación de calidad para una Bogotá Positiva*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

ran orientados por los intereses y demandas de aprendizaje de los niños y las niñas, así como por sus condiciones cognitivas, socio afectivas y físicas, con lo cual se vincula a la institución educativa y a los maestros al gran propósito, no sólo de mejorar la calidad de la educación, sino que ésta contribuye real y efectivamente a elevar las condiciones de vida de la población y a hacer de la educación un ejercicio democrático, participativo y de desarrollo social para todos.

Esta idea de calidad de la educación en Bogotá, es continuada en el Plan sectorial de educación, 2012-2016 “Bogotá Humana” de la administración de Gustavo Petro. Sin embargo, en este Plan, el énfasis se centró en ofrecer una educación de calidad para “los niños, niñas y jóvenes en desventaja y en situación de vulnerabilidad, pues constituye la principal palanca para reducir la desigualdad”.⁴⁷ En este marco, emergió nuevamente en el discurso de la política educativa la condición o situación de irregularidad como principio para la formulación de programas y proyectos tanto sociales como gubernamentales.

- Otra propuesta alternativa y que se ha mantenido en el tiempo es la que refiere a la gratuidad de la educación oficial en el Distrito. En cuanto al discurso de la gratuidad en la educación en Bogotá, inicia como un elemento alternativo e innovador en la educación oficial de la ciudad, que se posiciona en la administración de Luis Eduardo Garzón “Bogotá sin Indiferencia, 2004-2008” y tiene continuidad y mayor cobertura en las siguientes administraciones. De esta forma, el Distrito se convierte en pionero en el país en implementar la gratuidad en la educación oficial y así lo refieren los balances de gestión en el sector.

⁴⁷ Secretaría de Educación de Bogotá, *Plan Sectorial de Educación, 2012-2016 ‘Calidad para todos y todas’*. Bogotá, Secretaría de Educación, 2012, p. 2.

Bogotá ha logrado uno de los principales objetivos del milenio: garantizar que la educación primaria sea universal, es decir gratuita y accesible para todos, sin discriminación. (...) A partir del 2007 y en adelante, la educación será totalmente gratuita para los estudiantes de preescolar y primaria, como para todos los estudiantes de Sisben 1, aquellos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas de conflicto.⁴⁸

En este sentido, podemos decir que la política pública para la infancia en Colombia se ha desarrollado entre tensiones, continuidades y discontinuidades, especialmente porque estas políticas están orientadas a remediar las condiciones intolerables de la vida de sectores muy importantes de la población colombiana y, en este contexto, a restituir los derechos de los niños, ya que sólo hasta hace unos pocos años la política y las leyes para la infancia en el país consideran acciones para prevenir las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de los niños y niñas.

Una tensión manifiesta en el discurso hegemónico de la política educativa en Colombia, es la que se configura entre la idea de una política asistencialista y la de una política de educación para la primera infancia. El asistencialismo centra su prioridad en la atención de los niños y niñas en cuanto a alimentación, cuidado e higiene; idea que encuentra su correlato en la propuesta de una política para la infancia en situación de irregularidad y vulnerabilidad que se presentan en el discurso del Estado desde la década de los 70 y se ha mantenido durante los últimos treinta años, aunque matizada por la noción de “restitución y garantía de los derechos” de los niños y niñas en condiciones desfavorables.

Un criterio de la política que tiene sus orígenes en las condiciones de vida de nuestros niños en el marco del mantenimiento del conflicto armado y la cultura de violencia hacia la infancia, haciéndolo un discurso hegemónico, en el cual el cuidado de los niños y niñas en primera instancia era responsabilidad

⁴⁸ Secretaría de Educación de Bogotá, *Plan Sectorial de Educación, 2004-2008. 'Bogotá sin indiferencia'*. Bogotá, Secretaría de Educación, 2007, p. 25.

exclusiva de la familia, y luego pasa a ser responsabilidad del Estado, como garante de derechos y suplencia de las condiciones materiales.

En relación con la primera infancia el Estado debe ocuparse de asegurar la vida y la supervivencia de los niños y niñas, diseñar mecanismos que aseguren su atención nutricional, servicios de salud, un entorno familiar responsable y respetuoso, y cuidado oportuno y adecuado que permita a los más pequeños estar en espacios seguros y positivos mientras sus padres y madres trabajan.⁴⁹

Esta tensión entre el asistencialismo como una propuesta hegemónica y la educación para el desarrollo integral del niño y la niña como una propuesta alternativa, encuentra en la política educativa de Bogotá un punto de equilibrio en el discurso de atención integral. En este sentido, la Secretaría de Educación Distrital menciona que “la educación no se agota con la prestación de un servicio institucional en el ámbito de la escuela, sino que además exige la creación de unas condiciones satisfactorias para el cuidado de la salud, la seguridad, la nutrición básica y el respeto por todos los derechos fundamentales”,⁵⁰ de los niños y niñas consagrados en la Constitución y en el ámbito internacional; perspectiva que es asumida por la Política Nacional para la Infancia De cero a siempre.

De igual forma, otra tensión presente, en el marco de la Política Educativa para la Infancia en Colombia, refiere a la promulgación de los lineamientos curriculares los cuales tienen como objetivo mejorar la enseñanza y los aprendizajes en la educación preescolar y orientar la práctica pedagógica. Una propuesta que se articula desde lo hegemónico, en tanto que estos lineamientos han cobrado una importancia significativa en Colombia desde 1994, como orientadores del hacer y el decir de la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones educativas y el aula de clase.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁰ *Idem.*

Aunque como lo señala el Ministerio de Educación Nacional, en los documentos de lineamientos curriculares, estos no pretenden ser una receta nacional para la elaboración del currículo y el plan de estudios en las instituciones educativas, señalan aspectos fundamentales para que las comunidades puedan construir y organizar participativamente su propuesta curricular de modo que constituyan un instrumento para el desarrollo del gran proyecto institucional.⁵¹

No obstante en el mismo documento se hace el señalamiento que “En virtud de la autonomía curricular las comunidades educativas ejercen ahora ese poder y tienen la oportunidad de hacer esa selección negociada [...] Por consiguiente el currículo incluirá además de los elementos de la cultura local, regional y nacional, elementos de la cultura planetaria”.⁵² Como correlato de este discurso de la Política Nacional, en el nivel local en Bogotá D.C. en el año 2011 se presenta el documento titulado “Lineamiento pedagógico para la educación inicial en el Distrito”. En este documento se encuentra una propuesta que promueve la articulación entre las prácticas pedagógicas y las acciones que devienen de la política planteando un sentido de “cambio y progreso” hacia una mejora en materia de educación para la infancia, como se señala a continuación:

El contenido de este Lineamiento es abordado desde la experiencia institucional acumulada, el conocimiento y las apuestas conceptuales del Distrito Capital en relación con la pedagogía y la educación dirigida a la primera infancia, al igual que los aportes teóricos, políticos y normativos del orden nacional e internacional. Esta publicación, pretende llegar principalmente a los jardines infantiles, colegios y ámbitos en los cuales la primera infancia está presente. Por ello brinda orientaciones que apoyen el trabajo de las maestras y los maestros y que aporten en la estructuración de su quehacer pedagógico. Es un imperativo

⁵¹ Ministerio de Educación Nacional, *Lineamientos...*, *op. cit.*, p. 40.

⁵² *Ibid.*, p. 41.

la generación de espacios de reflexión y discusión docente que tengan impacto sobre el discurso y las prácticas que han caracterizado la educación inicial.⁵³

En los lineamientos para la educación inicial⁵⁴ se reconoció e incorporó el concepto de diversidad que ha orientado el trabajo, la educación, la protección y el cuidado de los niños y de las niñas de 0 a 6 años, garantizando con ello el pleno desarrollo de sus capacidades, desde la diferencia, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad cultural.

Consideraciones finales

En este camino, de cara a las reformas educativas que se están impulsando en diversos países de América Latina, se constata que la educación de la infancia es una tarea inaplazable, que aunque ha sido abordada por la política pública frente a los retos y compromisos asumidos a nivel internacional —como lo señala la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo—,⁵⁵ la educación inicial continua presentando problemáticas como: baja cobertura y distribución inequitativa; desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia; prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y que por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar conciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano, ni en los perjuicios que una formación inicial no pertinente puede causar; carencia de infraestructura y apoyo tecnológico y de material pedagógico adecuado para el fomento de la creatividad

⁵³ Secretaría Distrital de Integración Social, *Lineamientos pedagógicos y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013, p. 6.

⁵⁴ Secretaría de Integración Social, *Lineamientos pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009.

⁵⁵ República de Colombia, *Misión Ciencia, Educación y Desarrollo; Colombia al Filo de la Oportunidad*, Bogotá, Ministerio de Educación, 1997, pp. 139-140.

en las primeras fases del ciclo vital; inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, así como de competencias o deficiencias mentales y sensoriales.

Asimismo, después de veinte años de haber sido promulgada la Ley General de Educación (Ley 115/1994), el Ministerio de Educación aún no ha implementado y garantizado el derecho a la educación de la primera infancia de tres grados: pre jardín, jardín y transición⁵⁶ en todo el territorio nacional y en la educación pública, con lo cual no se cumple el principio en donde superar las brechas de inequidad social, cultural y económica en nuestro país, pasa por garantizar una educación para la infancia que se comprometa con la eliminación de la desigualdad con el objeto de garantizar que todos los niños puedan acceder al ingreso temprano a la escuela y contar así con las herramientas de la cultura indispensables para superar el atraso generado en los primeros años de vida.

A partir del año 2000 cada gobierno local y nacional ha dado a la política de infancia en el país, un nombre y un énfasis; haciendo que el discurso sobre los derechos y la práctica jurídica sobre la infancia, se convierta en un discurso constitutivo de enunciados, dominios objetos y acciones sociales, económicas, culturales y jurídicas hacia la infancia, con el fin de conseguir mejoras sustanciales en la calidad de vida de la niñez a partir de la garantía de los derechos y de las posibilidades de su aplicación. Así, la Política Educativa para la Infancia en el país, se ha convertido en un instrumento del Estado para realizar o

⁵⁶ Aunque esta estrategia ha sido punto central en la agenda política de los diferentes gobiernos y es una de las condiciones para garantizar la equidad y la igualdad en oportunidades de desarrollo de los niños y las niñas según la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos: marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” realizada en Jomtiem en 1990, en Colombia ha sido uno de los programas de mayor dificultad en su implementación en el ámbito público, en tanto hace falta infraestructura adecuada y formación del personal encargado de la atención. La educación inicial, sigue siendo atendida en su mayoría por el sector privado.

cumplir con sus obligaciones y para la sociedad civil ha configurado un marco legítimo que le permite exigir al Estado la restitución, garantía y satisfacción de sus necesidades que son traducidas en derechos.

Las propuestas alternativas en Colombia y específicamente en Bogotá, han instaurado nuevos discursos pedagógicos y políticos en relación con la educación y han logrado integrar la diversidad cultural, social y política del país a la problemática de la garantía del derecho a la educación con calidad para los niños y las niñas de nuestro país.

LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA MERITOCRÁTICA EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA PERUANA: MAGISTERIO, ACTORES Y TENSIONES (2007-2015)

LEONARDO OLIVER ORTIZ FLORES

En el presente texto se aborda la consolidación de la política meritocrática presente en la legislación al estatuto docente en el Perú. La mirada en esta experiencia resultó de la investigación realizada en el marco del proyecto “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas” en donde se identificó el debate que involucró la sanción de la Ley de Reforma Magisterial el 25 de noviembre de 2012. Dicha reforma se planteó durante el gobierno de Ollanta Humala del Partido Nacionalista Peruano (2011-2016) como una solución a la división del magisterio, repartido en dos leyes que coexistían de manera paralela: la Ley del Profesorado (1990) y la Ley de Carrera Pública Magisterial (2007). La Ley sancionada en 2012 anuló a las dos anteriores reubicando a todos los docentes bajo su normativa. A diferencia de la Ley de Carrera Pública Magisterial, que planteaba una incorporación voluntaria y gradual a un esquema meritocrático, la Ley de Reforma Magisterial involucra de manera obligatoria a todos los docentes con nombramiento a dicha lógica, al situar a la evaluación como requisito para el

ingreso, la promoción y la permanencia en la carrera magisterial. Si bien esta legislación se plantea como un marco que fomenta el desarrollo de dicha carrera a través del mérito, la exclusión que hace de los docentes que laboran bajo contrato y con reglas meritocráticas, en función del cuadro de méritos que define su ingreso cada año, demuestra que esta Ley instala como principal eje la desregularización laboral, al restringir el número de plazas a concurso lo cual resulta funcional a un modelo de derechos laborales mínimos.

Particularmente en el presente capítulo se analiza la institucionalización de esta política, así como las tensiones entre los actores involucrados: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, el Sindicato Nacional de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y su dirigencia “Patria Roja”, así como organizaciones magisteriales desligadas de la lógica sindical que han surgido en el marco de la promulgación de la Ley de Reforma Magisterial en Perú.

Transición a la democracia en el Perú y acuerdos amplios de política para la definición de una política educativa de Estado

El Perú experimentó un proceso de restauración de la democracia tras el autoexilio del dictador Alberto Fujimori, ocurrido el 19 de noviembre del 2000. Su régimen (1990-2000) se caracterizó por la ortodoxia neoliberal en un marco de corrupción y anulación de los contrapesos legislativos, con la disolución del Congreso en 1992, así como de la política contrainsurgente de tierra arrasada y manos libres para lidiar con el conflicto interno.¹ Este periodo tuvo como rasgos el colapso del sistema de partidos y un vacío de alternativas políticas viables, condiciones que —de acuerdo con Degregori—² permitieron que se asentara la década

¹ Ruth Madueño, “Perú: el difícil camino de la transición a la democracia: 2000-2003”, en *Sociológica*. México, UAM-Azcapotzalco, año 21, núm. 62, septiembre-diciembre 2006, pp. 79-105.

² Carlos Iván Degregori, *La década de la antipolítica: auge y huida de Fujimori*

de la antipolítica, lógica en la cual se concibe a la política como una carga institucional que debe ser reemplazada por supuestos mecanismos naturales como la tecnocracia del mercado. Esta sensibilidad neoliberal resultó favorable a la visión pragmática de su partido, Cambio 90, que pudo aplicar severos ajustes estructurales en medio de un ambiente de parálisis social a causa del conflicto interno.

Dicho régimen comenzó a tambalearse a fines de la década de 1990 por varios factores. Entre los años 1992 y 2000 más de 50 millones de dólares fueron desviados del erario público para financiar la corrupción, pero en su segunda reelección en el año 2000, este mecanismo fraudulento llegó a un punto de quiebre. Por medio de la cooptación, la intimidación y el soborno al Jurado Nacional de Elecciones, Fujimori logró el 51% de los votos frente al 49% de Alejandro Toledo, pero no alcanzó mayoría en el Congreso. Por otro lado, si bien contó con el respaldo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes aportaron ilegalmente mil millones de dólares para su reelección, desafió las condiciones puestas por los Estados Unidos para apoyar la continuidad de su régimen al afirmar en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) a su cómplice, Vladimiro Montesinos. Dos meses después de que asumió el poder, en septiembre del 2000 se difundieron evidencias (videos y grabaciones) de cómo se sobornó sistemáticamente a las instituciones del Estado y se utilizó a la prensa para sostener un régimen basado en la impunidad y la violencia. Esto precipitó la salida de Montesinos primero y de Fujimori después.³ Ante el derrumbe de su régimen se declaró un gobierno transitorio y dio inicio el proceso de restauración de la democracia.

En el periodo que comprende la presidencia transitoria de Valentín Paniagua del Partido Acción Popular en noviembre del 2000 y la elección en julio de 2001 de Alejandro Toledo, del Partido

y *Montesinos*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000, p. 27.

³ José Honorio, "Neoliberalismo y genocidio en el régimen fujimorista", en *Historia Actual Online*. Cádiz, núm. 19, 2009, pp. 72-73.

Perú Posible, se destacó el impulso de dos grandes políticas que sentaron las bases para el retorno a la democracia, la conformación de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), formalizada en el gobierno de Toledo,⁴ y la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación,⁵ que a lo largo del periodo transitorio (del 30 de enero al 21 de julio) se conformó y presentó su informe final. Durante ese lapso, la Comisión se dio a la tarea de hacer una consulta a nivel nacional en torno a seis preguntas: 1) ¿Qué se debe enseñar y qué se debe aprender? 2) ¿Cómo se debe enseñar y aprender en la escuela? 3) ¿Qué y cómo se aprende más allá de la escuela? 4) ¿Cómo gestionar la educación? 5) ¿Qué metas priorizar y cómo financiar la educación que queremos? Y 6) ¿Cómo saber que estamos alcanzando las metas y aprendizajes propuestos? Esta jornada de consulta se plasmó en el documento *Las Voces del País: Resultados de la Consulta Nacional de Educación*, que se distribuyó en el diario *La República* en septiembre de 2001.⁶

En cuanto a la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), su tarea consistió en analizar las relaciones entre la sociedad y las instituciones del Estado durante la guerra interna sucedida entre 1980 y 2000 entre los grupos alzados en armas, el Partido Comunista Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), y las fuerzas policíacas y militares. Este conflicto cobró 69,280 víctimas, entre asesinatos y desapariciones, el 90% de ellas eran de origen campesino y el 75% hablantes del quechua.⁷ Los sucesos más violentos se

⁴ C. I. Degregori, *La década... op. cit.*, pp. 84-85.

⁵ Esta Comisión se conformó mediante Resolución Suprema N° 030-2001-ED. Cf. Ricardo Cuenca, “La construcción de consensos 2001-2006”, en *Cambio Continuidad y Consenso 1980-2011*. Lima, Derrama Magisterial, p. 48.

⁶ Ricardo Cuenca, “La construcción de consensos 2001-2006” y “Las Voces del País”. Textos facsimilares, en *Cambio, continuidad y consenso 1980-2011*. Lima, Derrama Magisterial, 2015, pp. 47-49 y p. 297. (Colección Pensamiento Educativo Peruano).

⁷ J. Honorio, “Neoliberalismo...”, en *op. cit.*, p. 73.

concentraron principalmente en los departamentos más marginados, como Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco. A través de la CVR se buscaría esclarecer la violación a los derechos humanos, determinar responsabilidades, el paradero y situación de las víctimas, restituir las a ellas y a sus familiares, realizar el seguimiento a las recomendaciones y promover el proceso de reconciliación nacional.⁸

Una de las recomendaciones de la CVR fue impulsar una reforma educativa que promoviera una educación de calidad encargada de impulsar valores democráticos, de respeto a la diversidad y de pluralismo. Se reconocía que la insuficiente cobertura y calidad educativa en los contextos relegados por la modernización, centrada principalmente en las áreas urbanas y costeras, fueron condiciones propicias para desatar el conflicto interno. Asimismo, la labor de adoctrinamiento de Sendero Luminoso en los centros de formación docente, en los colegios preuniversitarios y en las direcciones escolares en que se llegó a infiltrar, fue factible en la medida en que el adoctrinamiento de tipo marxista-ortodoxo fue presentado como un programa de acción política que aseguraba el triunfo, ya que se respaldaba en las experiencias del socialismo realmente existente. Así, Sendero Luminoso propagó el apego a la doctrina *marxista-leninista-maoísta-pensamiento Gonzalo* de su líder, Abimael Guzmán, y a sus símbolos, así como la opción por la lucha armada en vez de la electoral. Su ideología se caracterizó por un exacerbado odio de clase, así como por un antagonismo absoluto respecto al otro que no comparte las propias ideas. En términos pedagógicos, este adoctrinamiento se articuló intrínsecamente con el ya existente modelo educativo, puesto que ambos compartían un carácter jerárquico y memorista.⁹

⁸ Luis Mujica, “Entre la Memoria y la Utopía. Experiencias y perspectivas desde el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú”, en *Repertoires d’l UCL*. Lovaina, Universidad Católica de Lovaina, 2004, pp. 3-4.

⁹ Comisión de Verdad y Reconciliación, “El sistema educativo y el magisterio” en *Informe de la comisión de verdad y reconciliación, Tomo III Los actores*

Aunado a los objetivos en materia educativa planteados por la CVR, el Acuerdo Nacional por la Educación, presentado formalmente en julio de 2001, planteó una agenda que se articuló con dicho proceso de restitución del conflicto. Entre los puntos planteados figuraron ocho: 1) formación ciudadana, 2) reconocimiento de la profesión docente en su justo valor, 3) participación de todos los actores en las tareas educativas, 4) descentralización 5) aseguramiento del acceso a la escolarización, 6) evaluación de los avances educativos, 7) más y mejor inversión en general, y 8) mejoramiento de la calidad del nivel superior. En este mismo contexto de ampliación de la participación fue elaborada una nueva Ley General de Educación en 2003 que asumió como principios básicos el derecho ciudadano fundamental a la educación, así como la política de descentralización, a través de la cual se colocaría a la escuela como la unidad básica de la política y gestión educativas. Simultáneamente, se reanimó la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) que ya estaba mandatada en la anterior Ley General de Educación de 1982 pero que no se había concretado. El Consejo fue constituido en 2002 y se presentó como un órgano técnico, especializado, consultivo y autónomo adscrito al Ministerio de Educación con la finalidad de aportar propuestas para la creación de un Proyecto Educativo Nacional (PEN).¹⁰

Desde su creación y hasta el 2006, el CNE trabajó en la construcción de un documento que concretara ese Proyecto. Tras una jornada de consulta a nivel nacional se presentó en 2006 el documento final. De acuerdo con Cuenca,¹¹ dicho documento articula “el desarrollo económico y la competitividad con la equidad y la democracia” bajo una visión de desarrollo humano. Los objetivos estratégicos para lograr esa articulación son: 1) oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos, 2) estudiantes e instituciones que logren aprendizajes pertinentes

del conflicto. Lima, Comisión de Verdad y Reconciliación, 2003, pp. 345-350.

¹⁰ R. Cuenca, “La construcción...”, en *op. cit.*, pp. 50-53.

¹¹ *Idem*.

y de calidad, 3) maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia, 4) una gestión descentralizada, democrática, que logre resultados y sea financiada con equidad, 5) una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional, y 6) una sociedad que eduque a sus ciudadanos y los comprometa con su comunidad. Este Proyecto habría de convertirse en 2007 en política de Estado en materia educativa, por medio de la Resolución Suprema N° 001-2007-ED. Así, se renombró como *Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú*.

Estos acuerdos generados en el contexto de restitución de la democracia definirían la pauta de las políticas educativas, en particular de la legislación en materia docente. Hacia 2003, José Rivero¹² señalaba que había una situación desequilibrada en la oferta para la formación inicial docente de nivel básico. Entre los 416 Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y las 54 Facultades de Educación del país se presentaban niveles irregulares de formación, en especial porque había un alto número de ISP privados que proliferaron sin ninguna acreditación a raíz del Decreto 882 promulgado durante el régimen de Fujimori.¹³ Por otro lado,

¹² José Rivero, “Urgencias de la profesionalización docente en el Perú”, en *Revista Pedagógica Maestros*. vol. 9, núm. 21. Lima, noviembre 2003, pp. 10-12.

¹³ El Decreto 882 o *Ley de Promoción de la Inversión en la Educación*, promulgado en el segundo periodo de Fujimori en 1996 permitió la proliferación de universidades de dudosa calidad, también llamadas “chicha”. El deterioro causado a la calidad de la formación recientemente comienza a revertirse con la sanción de la Disposición Derogatoria de la Ley Universitaria 30220, promulgada en julio de 2014. Cf. *La República*. “SUNEDU: más de 60 universidades deberán ser evaluadas para renovar su autorización”, en *Educación en Red*. 10 de diciembre, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/nueva-ley-universitaria/?portada=86321>>. [Consulta: 14 de enero, 2016]. Esta Ley se justificaba con el argumento de que: “es conveniente dictar normas que fomenten la inversión privada en el esfuerzo nacional de modernización de la educación.” Su alcance arbitrario y desregularizador aparecía en su Artículo 2°: “Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada para realizar actividades en

egresaban 30,000 aspirantes a la docencia al año, lo cual desbordaba la oferta disponible de 5,000 plazas. En consecuencia, se propuso reorganizar a las instituciones formadoras a través de tres ejes: acreditación, eficiencia y autonomía, esto con el fin de garantizar la “idoneidad de la formación”. Rivero consideró en su momento que, estos obstáculos para un ejercicio pleno de la docencia, “Conspiran contra la profesionalización docente en el Perú tanto la proliferación y heterogeneidad de instituciones a cargo de la formación inicial como las limitaciones en la actual legislación magisterial y en el Ministerio de Educación para asumir la conducción de la formación continua docente”.¹⁴

En cuanto a la carrera docente Rivera proponía crear un sistema de escalafón como incentivo para acceder a los ascensos y un sistema de evaluación que fuera integral y transparente y que permitiera detectar las fallas en el desempeño. La necesidad de instalar estas medidas se debía a que el ascenso por antigüedad resultaba insuficiente. No sólo el salario de los docentes se veía afectado por la recesión económica, sino que los cinco niveles de la Ley del Profesorado no aportaban rubros significativos para lograr mayores ascensos.¹⁵ Al respecto en 2003 Rivero señaló:

En el actual principal instrumento legislativo docente [la Ley del Profesorado] no se encuentra un escalafón con incentivos para impulsar a los profesores a cumplir con los requisitos que se impongan para los ascensos. Las diferencias mínimas de remuneración entre los niveles de carrera —inferior al 3% por el ascenso de un nivel a otro— y la ausencia de mecanismos integrales y transparentes de evaluación que estimulen el buen desempeño docente y descubran malos desempeños es otra

la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa”. (R. Cuenca, “Antología de textos II. La ‘modernización educativa’, 1992-2000”, en *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Lima, Derrama Magisterial, 2015, p. 166. (Colección Pensamiento Pedagógico Peruano).

¹⁴ J. Rivero, “Urgencias...”, en *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 10-12.

expresión de sus limitaciones. No es raro que la principal virtud que algunos reconocían a la actual legislación sea la valoración que se da en ella a la antigüedad en los cargos.¹⁶

El panorama de una laxa y dispersa formación docente y la ausencia de mecanismos rigurosos para el desempeño de los maestros se constituyeron como las condiciones en que se planteó reconfigurar la carrera magisterial. Esto se tradujo en condicionar la permanencia en el cargo a la “idoneidad” del perfil, término que ya aparecía como condición de una práctica docente satisfactoria, como lo consignó Rivero. El motivo por el cual se colocó a la permanencia bajo sospecha radicó en el cuestionamiento al criterio de antigüedad como eje de los ascensos y remuneraciones: “Los maestros aceptan ser profesionales con la principal responsabilidad de lograr aprendizajes significativos en los niños, jóvenes o adultos a su cargo. Para ello debiera darse mayor importancia a la calidad profesional que a la antigüedad en el puesto. La estabilidad laboral debiera estar vinculada a la *idoneidad* profesional en un marco de exigencia de derechos asumiendo responsabilidades”.¹⁷

Con la Ley del Profesorado, el ingreso al primer escalafón de la carrera magisterial era automático y la promoción se decidía por los años de servicio, cinco como mínimo. Este proceso era gestionado por las Direcciones Regionales de Educación en las provincias.¹⁸ Para sustituir a la antigüedad como criterio de ascenso se requería de un nuevo parámetro que definiera un buen desempeño,¹⁹ la evaluación se posicionó como dicho parámetro, ya que, como lo precisa Rivero: “El buen trabajo de los mejores docentes debiera ser reconocido, estimulado y diferenciado, vía evaluaciones periódicas, de los trabajos deficientes de otros

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ *Idem.* (Cursiva nuestra).

¹⁸ Yolanda Rodríguez, *Políticas educativas en la reinstitucionalización democrática del Perú. El proceso de reforma de la carrera docente (2001-2007)*. [Tesis]. Brasil, Universidad Federal Fluminense, 2013, p. 354.

¹⁹ J. Rivero, “Urgencias...”, en *op. cit.* p. 12.

docentes. No todos los egresados debieran ingresar a la Carrera Pública Magisterial; tendría que darse un proceso riguroso de selección y evaluación de los candidatos en periodos de prueba no menores de un año”.²⁰

*La Ley de Carrera Pública Magisterial 29062 (LCPM):
configuración de una política meritocrática en clave
desregularizadora*

Correspondió al gobierno de Alán García (2007-2011) del Partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) poner en marcha los dos ejes de acción que mandataba el Proyecto Educativo Nacional, que para el 2007 ya era política de Estado, en relación a la reorganización de la carrera docente: 1) la creación de un Sistema Integral de Formación Docente y 2) la renovación de la Carrera Pública Magisterial. Dicho Sistema debía de abarcar los momentos de formación y servicio e incluir a los formadores de formadores y a los formadores de docentes. Este proceso debía partir del enfoque de la interculturalidad, además de incorporar la práctica de la investigación. En cuanto al régimen de remuneración se debía superar el esquema limitado de la entonces vigente Ley del Profesorado de 1984 y replantearse en el marco de un Sistema Nacional de Remuneraciones del Magisterio Nacional.²¹

De acuerdo con Rodríguez,²² tanto la Constitución de 1993 como la Ley General de Educación de 2003 ya proporcionaban el derrotero a seguir para la reformulación de la carrera docente. El Artículo 15° constitucional establecía los requisitos para desempeñarse como profesor o director, a la vez que consignaba sus derechos y obligaciones. También señalaba que la evaluación,

²⁰ *Idem.*

²¹ Teresa Tovar, “Aportes para una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial: Relatoría del Seminario-taller homónimo en el Congreso. Formación Docente”, en *Número especial de la Revista Foro Educativo*. Año 4, núm. 10. Mayo. Lima, 2007, pp. 27-34.

²² Y. Rodríguez, *Políticas... op. cit.*, pp. 126-136.

capacitación, profesionalización y promoción permanentes son competencias del Estado y la sociedad. Por su parte, el Artículo 57° de la Ley General de Educación indicaba que el ingreso a la carrera es mediante concurso público y el ascenso y la permanencia se definen a través de un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, identidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de los méritos y experiencia.

Este criterio en la reorientación de la carrera docente culminó con la sanción en 2007 de la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM). Al respecto, Rodríguez²³ señala que con esta Ley se dio una reorientación radical en la concepción del docente con respecto a la Ley del Profesorado de 1984, que no fue derogada con la aprobación de la LCPM. Mientras que en la Ley del Profesorado se entendía al docente como el agente fundamental que, en conjunto con el Estado y la sociedad, colabora en la formación integral del educando, en el texto de 2007 se le entiende como el agente fundamental de la enseñanza y del cual depende el aseguramiento del derecho a una educación de calidad, equidad y pertinencia. La LCPM reforzó el contenido de la LGE en lo referido al aseguramiento del derecho a la educación a través de un profesor idóneo y competente para asegurar una educación de calidad, entendida como un óptimo nivel de formación para afrontar retos, ejercer la ciudadanía y aprender a lo largo de la vida. La LCPM fue la que introdujo los aspectos normativos para el docente, esto es, participar en la capacitación permanente cuando fuera seleccionado y realizar las evaluaciones so pena de sanción o despido. En cuanto a los principios sobre la profesión docente la LCPM introdujo conceptos en boga sobre el deber ser de la educación tales como calidad, equidad, pertinencia, solidaridad, responsabilidad, autonomía, interculturalidad, creatividad e innovación. El reto para la LCPM sería lograr una efectiva articulación entre el desempeño y la evaluación como condicionantes de las remuneraciones, en tanto incentivos para la continua mejora en la práctica.

²³ *Ibid.*, pp. 159-163.

Por otro lado, el decrecimiento de la capacidad adquisitiva del docente en el caso del Perú se había configurado como un problema estructural, ligado al crecimiento sin planificación de la plantilla docente, que no se distribuyó de acuerdo a la heterogénea geografía del país para atender a los niveles de preescolar (3-5 años); primaria (6-12 años) y secundaria (13-18 años).²⁴ Debido a una planificación sujeta a los ciclos irregulares de prosperidad económica, los salarios docentes fueron decreciendo desde que en 1965 alcanzaron su nivel máximo con la Ley 15215 o Ley del Magisterio Nacional que decretó un aumento del 25% en cuatro años. Sin una sólida base que financiara dicho aumento los haberes del sector público quedaron congelados en 1967. Luego de un incremento del 48% entre 1972 y 1973,²⁵ las remuneraciones reales entraron en un proceso de caída a largo plazo, caída que fue de la mano con una serie de factores como el incremento de los precios, el aumento de la plantilla magisterial y el estancamiento de recursos reales para la educación pública.

Hacia 1980 el paulatino retiro de la remuneración básica como proporción mayoritaria de la remuneración total cayó del 89% al 41%, aumentando así la proporción que ocupaban las remuneraciones por bonificación. Durante la década de 1990 la remuneración básica permaneció estancada, siendo los aumentos al sector público en general los que paliaron dicho estancamiento.²⁶ Esta situación se prolongó hasta entrada la legislación

²⁴ Patricia Oliart, “Proyectos educativos y política”, en *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima, IEP, Tarea, 2011.

²⁵ Fue un aumento de S./ 4,800 soles a S./ 7,800 soles; que equivalió a un aumento de 111 USD a 181 USD, según el tipo de cambio en 1973 de 43 soles. [En línea]. Disponible en: <http://www.deperu.com/tipo_cambio/historico/soles-de-oro/1971-1980/>. [Consulta: 12 de noviembre, 2016].

²⁶ Jaime Saavedra, “La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos”, en Patricia Arregui, (ed.), *Es posible mejorar la educación peruana. Evidencias y Posibilidades*. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE, 2004, p. 188.

de la Ley de Carrera Pública Magisterial de 2007, congelándose “[...] los salarios ya desde los años 90, con las normas de austeridad fiscal, en fin, con las restricciones al gasto público, [...] ya tenían los profesores un salario estancado desde entonces hasta que se implementa la LCPM”.²⁷

Con la implementación de la Ley de Carrera Pública Magisterial sancionada en 2007 se proyectaba incorporar a 52,657 docentes, ya fuera por nuevo ingreso para ubicarse en la primera escala magisterial (23,970 docentes), o por “ascenso” de los que serían transferidos de sus escalafones en la anterior Ley del Profesorado de 1984 (28,687 docentes).²⁸

En ese sentido, esta Ley se configuró como una estrategia de aumentos salariales mediante incentivos en el mediano plazo, pero de ingreso voluntario y proyectado a 10 años; es decir, el Estado no se hacía cargo de elevar los salarios de todo el gremio como podría haber sido a través del aumento del piso salarial. Ahora bien, las posibilidades de que los aspirantes de nuevo ingreso accedieran al nuevo esquema de la LCPM a través de la evaluación fueron muy limitadas. En la primera evaluación de incorporación en marzo de 2008, sólo 151 docentes de un total de 189,593 que participaron en este proceso lograron superar la prueba clasificatoria a nivel nacional,²⁹ que consistió en un examen de conocimientos y una evaluación psicológica.³⁰ Como los nombramientos fueron tan pocos, el resto de plazas que no se lograron ocupar serían cubiertas bajo contrato, sin acceder a un nombramiento o plaza base. Por lo tanto, esta política apuntaba

²⁷ Entrevista realizada a Yolanda Rodríguez, académica de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP), el 25 de septiembre de 2015 en el marco de las aproximaciones a actores clave del proceso de reforma magisterial en el Perú durante la estancia de investigación realizada en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) durante el semestre 2016-1.

²⁸ Sigfredo Chiroque, “¿Aumento de remuneraciones al magisterio peruano?”, en *Revista Pedagógica Maestros*, núm. 32, vol. 14. Lima, 2008, pp. 8-12.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁰ Manuel Paiba, *Carrera Pública Magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley N. 29062)*. Lima, TAREA, 2007, p. 38.

a lo que se llamó la “liberalización” del trabajo docente;³¹ es decir, consolidar la tendencia a la contratación docente sin la incorporación a una Ley que amparara el desarrollo de la carrera.

El supuesto ascenso que la Ley de Carrera Pública Magisterial les presentaba a los 28,697 docentes con nombramiento y adscritos a la Ley del Profesorado, era en rigor una reubicación a una escala diferente. En este panorama serían muy pocos los docentes que alcanzarían las remuneraciones más altas establecidas por la LCPM, especialmente para paliar en el corto plazo la caída del poder adquisitivo. Se trató de una vía muy estrecha para lograr una mayor remuneración. Sin embargo, esta opción parecía la más viable para levantar los ingresos docentes. De acuerdo a una visión neoliberal del gasto público un aumento general por decreto sería riesgoso, por el “efecto carrusel” que generaría en otros sectores de trabajadores del Estado una demanda de aumento salarial.³² Este fue el punto de quiebre del gobierno aprista sobre la política magisterial pues la adhesión de los profesores a la nueva ley fue minoritaria y a la larga fue decreciendo. De 11,220 inscritos para el concurso de incorporación de 2009, el número se redujo a 8,148 para el de 2011. Lo mismo sucedió con el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (PRONAFCAP), que descendió de 17,940 en 2007 a 6,075 en 2011.³³ Esto significaba que los dos principales programas derivados del Proyecto Educativo Nacional en relación al docente durante la gestión del APRA (2007-2011) —el sistema de formación y de remuneración docente—, se hallaban comprometidos.

Dado que sólo regulaba el ingreso, promoción y permanencia de la carrera magisterial dejando de lado el desarrollo profesional, la LCPM tuvo que coexistir con la aún vigente Ley del Profesorado, sancionada desde 1984. La Ley de Carrera Pública Magisterial representó la articulación de las propuestas de reconfiguración de la profesión docente a través de la evaluación

³¹ S. Chiroque, “¿Aumento...?”, *op. cit.*, p. 9.

³² *Idem.*

³³ R. Cuenca, “La educación...”, en *op. cit.*, p. 25.

como mecanismo de ingreso, permanencia, promoción y remuneración con la política de liberalización de las plazas docentes.

Reconfiguración de la carrera docente: tensiones y disputa de visiones en la conformación de la Ley de Reforma Magisterial

Al cabo de cinco concursos públicos que buscarían incorporar a 95 mil profesores entre 2007 y 2009 se logró apenas incluir en la LCPM a 24,966 docentes, lo cual representaba al 10% de los maestros titulados y nombrados. Además, este 10% recibía un trato preferencial al tener acceso a las cinco escalas de remuneración de la LCPM. Mientras tanto, los 200 mil docentes que permanecían en la Ley del Profesorado eran ignorados de facto ya que sus remuneraciones se congelaron a un plazo de seis años, como medida para presionarlos a cambiarse a la nueva ley. Este fue uno de los principales retos en materia de legislación magisterial a los que debería responder el gobierno de Ollanta Humala del Partido Nacionalista recién llegado al poder en 2011: el clima de división al interior del magisterio que implicaba la coexistencia de dos regímenes a los que se adscribía el gremio docente. En respuesta a este problema se creó la Ley de Reforma Magisterial (LRM) que permitiría unificar al magisterio, sentando bases comunes de derechos y obligaciones, con igual acceso a oportunidades de desarrollo, mediante un esquema único de remuneraciones proyectado en ocho escalas, partiendo de una base común: la Remuneración Íntegra Mensual. De esta manera, se recuperaba la política de evaluaciones públicas y transparentes para que, a través del mérito, cada docente pudiera acceder a estímulos e incentivos en función de su desempeño, sentando así las bases de una carrera equitativa para todos los docentes.³⁴ El documento introductor de la Ley de Reforma Magisterial lo planteó así:

³⁴ Ministerio de Educación (MINEDU), “La Ley de Reforma Magisterial”. [En línea]. Disponible en: <<http://www.reformamagisterial.pe/>>. [Consulta: 19 de octubre, 2013].

El Estado no podía seguir implementando tratos diferenciados para docentes a su servicio que por función realizan tareas similares en las instituciones educativas públicas del Perú. Por el contrario, le corresponde al Estado establecer normas comunes que integren a los docentes, que establezcan las mismas exigencias, derechos y las mismas oportunidades de desarrollo profesional para todos, sin excepción.³⁵

Tal fue el discurso con que se presentó la Ley de Reforma Magisterial: un compromiso ético-político del Estado con los maestros para proporcionar un marco común de desarrollo e incentivos. Esta legislación también se asumió como la culminación de un proceso iniciado desde 2001, con la vuelta a la democracia, en la búsqueda de consolidar una carrera docente rigurosa, como señala el documento:

La necesidad de elaborar una nueva ley de carrera pública fue ganando consenso entre las principales fuerzas políticas del país desde el año 2001 y se convirtió en un proyecto de ley en el año 2006 durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo. El proyecto, sin embargo, no logró su aprobación en el Congreso. El mismo proyecto fue retomado por el gobierno del Presidente Alan García y presentado con algunas modificaciones, logrando su aprobación en la Comisión Permanente del Parlamento, con el nombre de Ley 29062 'Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial'. La Ley 29062 dispuso que en tanto no se incorporen a ella, los profesores nombrados en actividad continuarán en la Ley del Profesorado durante un tiempo indeterminado. Es decir, dos leyes diferentes amparaban al profesorado [...] a los cerca de 200 mil docentes de la Ley del Profesorado se les congeló sus remuneraciones durante seis años, agravando las condiciones de vida de estos profesores y generando el amplio descontento [...] [En respuesta] se ha

³⁵ Presentación de la Ley de Reforma Magisterial. [En línea]. Disponible en: <<http://www.reformamagisterial.pe/>>. [Consulta: 12 de octubre, 2014].

promulgado la Ley de Reforma Magisterial que incorpora en su texto planteamientos de la LCPM y de la Ley del Profesorado, buscando mejorarlos.³⁶

Es decir, la política educativa delineada desde la restauración de la democracia, con la designación del Proyecto Educativo Nacional como política de Estado, ha sido abordada por dos gobiernos distintos, lo que indica la consolidación de una hoja de ruta transquinquenal en política educativa. Sin embargo, este proceso también representa la continuidad del régimen de desregularización laboral, así como la continua tensión por armonizar derechos y deberes en la configuración de la carrera docente.

Antes de llamarse Ley de Reforma Magisterial, el proyecto que unificó a un magisterio dividido por la política meritocrática, se llamaba Ley de Desarrollo Docente (LDD), y la diferencia no era sólo nominal sino de fondo. En un principio, con la aprobación del proyecto de la LDD por parte del Consejo de Ministros el 2 de agosto de 2012,³⁷ la perspectiva integradora de la carrera pública magisterial parecía entrar a una fase instituyente. Así, Sigfredo Chiroque, director del Instituto de Pedagogía Popular (IPP) y participante activo del Consejo Nacional de Educación, destacó que la LDD retomaba los principales planteamientos asentados en el *Proyecto Educativo Nacional al 2021*, un piso salarial móvil y una remuneración diferencial articulada a ocho escalas para permitir que los docentes alcanzaran el más alto. Asimismo, en la LDD se retomaban tareas pendientes de la LCPM, tales como la inclusión de la innovación pedagógica dentro de las áreas de desempeño, lo cual era un aspecto clave para la profesionalización.³⁸ En suma, la tensión

³⁶ *Idem.*

³⁷ *La República*, “Gobierno aprobó proyecto de Ley de Desarrollo Docente”, 3 de agosto, 2012 [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/ley-de-reforma-magisterial/?portada=24484>>. [Consulta: 3 de febrero, 2014].

³⁸ MINEDU, “Mejores condiciones laborales para el maestro exigen mayores desempeños’ sostiene el presidente del Instituto de Pedagogía Popu-

entre derechos y deberes de la docencia parecía encaminarse a un punto de equilibrio.

No obstante, este proyecto experimentó un súbito viraje. La Ley de Desarrollo Docente se canceló como programa, quedando en su lugar la Ley de Reforma Magisterial (LRM). Esta nueva ley resultó una simplificación de la visión integral de la Ley de Desarrollo Docente, colocando el énfasis en el ordenamiento del ingreso, la promoción y la permanencia en la carrera a través de la evaluación. Sin embargo, este nuevo proyecto se ponía en marcha sustentado en el compromiso ético-político de la unificación de los regímenes docentes y por el uso instrumental del discurso de la defensa del derecho a una educación de calidad para los alumnos.

De manera que la actual configuración de carrera docente en el Perú es resultado del predominio logrado por una de las líneas de pensamiento confrontadas entre sí en el diseño de un proyecto de ley. Como señaló Chiroque:

Quando en el Proyecto Educativo Nacional se comienza a señalar la necesidad de reformular la Ley del Profesorado [aún vigente simultáneamente con la LCPM], el que habla era el que presidía la Comisión de Docentes en el Consejo Nacional de Educación (CNE), que es donde nosotros planteamos que debía de haber una reformulación de la Ley del Profesorado. Claro esa motivación cuasi unánime en el CNE venía de diferentes orígenes. Digamos había personas de todos los colores, de todas las orientaciones ideológicas, para [un grupo de] ellos un cambio en la Ley del Profesorado significaba cambiarla en lo que es ahora la ley meritocrática, en lo que finalmente acabó siendo, el punto de vista de algunos [...] Un entendimiento entre el derecho de los sujetos que aprenden y el derecho de los sujetos que enseñan, esa es una alternativa que colocamos. Qué

lar”, 3 de agosto, 2012. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacion-enred.pe/noticia/ley-de-reforma-magisterial/?portada=24420>>. [Consulta: 18 de mayo, 2015].

sucedió en el Congreso, las fuerzas de la derecha consiguieron hegemónicamente ganar y cambiar esa normatividad que había sido planteada y en 48 horas cambiaron inclusive de manera a-técnica la legislación.³⁹

Así, mientras que el 3 de agosto de 2012 se había aprobado el proyecto de Ley de Desarrollo Docente, para el día 6, tres días después, ya se estaba hablando de la Ley de Reforma Magisterial, cuyo alcance norma, según el Artículo 1°, los deberes y derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos. La evaluación se constituyó como obligatoria y como condición para la permanencia de acuerdo al Art. 23° de la LRM. Dicha evaluación busca comprobar el grado de desarrollo de las competencias y desempeños del docente en el aula, en la institución educativa y en la comunidad, pero también incluye como variable del desempeño docente la evaluación del progreso de los alumnos. Son causales de término de la carrera el no presentarse a la evaluación, según el Art. 49° así como fallar tres veces la evaluación en un lapso de un año entre cada prueba, según el Art. 23°.

En ambos proyectos de Ley (la LCPM y la LRM) las necesidades de una reformulación de la labor docente se han focalizado en una variable: la razón meritocrática como la base del ingreso, la permanencia y la promoción en el cargo. Sin embargo, el problema es multifactorial, ya que una legislación integral en la materia debe abarcar desde el momento de elección de la carrera docente, pasando por su formación, actualización y crecimiento laboral hasta brindar perspectivas para el tiempo posterior a su jubilación. Pero la legitimación del cargo en función de la evaluación del desempeño ha sido la propuesta

³⁹ Entrevista realizada a Sigfredo Chiroque el 30 de octubre de 2015 en el marco de las aproximaciones a actores clave del proceso de reforma magisterial en el Perú durante la estancia de investigación realizada en la PUCP el semestre 2016-1.

hegemónica dentro de un espectro de actores con posturas distintas. Como apunta Chiroque:

Véamos que una ley de carrera pública magisterial era limitada porque solamente está hablando de los maestros activos y de los maestros nombrados, mientras que una Ley de Desarrollo Magisterial estaría viendo todo lo que concierne al desarrollo docente, desde el ingreso. Entonces tendría que normarse, por ejemplo, como incentivo el ingreso a la carrera pública magisterial, que ahora está de capa caída. O sea, el volumen de estudiantes matriculados para docentes está caído. El actual presidente del CNE, Hugo Díaz [presidente del Consejo Nacional de Educación para el periodo 2014-2017)], estima que al 2030 estaríamos con un déficit de 120 mil profesores [...], entonces nosotros planteamos de que debería de haber una Ley de Desarrollo Docente, un enfoque más integral que viese el ingreso, donde tiene que formarse y cuáles son los lineamientos centrales de la formación del docente, cómo ese docente debe integrarse a la carrera pública magisterial y cómo debe desempeñarse en la carrera pública magisterial, ese trechito es el único que ha sido legislado.⁴⁰

Frente a este carácter reduccionista del proyecto de Ley de Desarrollo Docente sale a cuenta una primera huella en la categoría de “desempeño”, ligada a la evaluación. De acuerdo con Chiroque la complejidad de la tarea docente se redujo a un sentido meramente laboral al subordinar la categoría de *desempeño* a la permanencia y no como un referente para los tres momentos de evaluación, el ingreso, el ascenso y la permanencia:

Los desempeños se tenían que ver en los 3, como un contenido en los 3 procesos evaluativos, por qué razón: la evaluación de ingreso a la carrera pública, podría darse el caso de tener a un maestro contratado que lleva 3, 4, 5 años contratado y que se presenta para ingresar a la carrera pública. Esos 3, 4, 5 años,

⁴⁰ *Idem.*

no son gratuitos, sino que son un referente porque ha estado desempeñándose, entonces el criterio del desempeño es un contenido de la evaluación. De igual manera en la evaluación de ascensos, yo tengo que mirar fundamentalmente los desempeños de los maestros como un contenido que me da para hacer un proceso de valoración en el ascenso. De igual manera en la evaluación de permanencia, debe ser un criterio el desempeño para ver si se retira si se queda, cómo es [...] entonces apresuradamente a esta evaluación [de permanencia] le pusieron el nombre de evaluación de desempeño. Tú vas a ver en la Ley que te habla de evaluación de desempeño, ¿quiere decir que en la evaluación de ingreso y en la evaluación de ascenso, no se va a evaluar desempeño? ¡No-pues!, es un absurdo.⁴¹

Esta huella resulta significativa porque en ella reside el enfoque reduccionista de la Ley de Reforma Magisterial en términos laborales. Pero yace otra huella relacionada con los contenidos que implican los desempeños, que aparecen solamente desagregados en el Marco del Buen Desempeño Docente.⁴² Los 40 desempeños repartidos en nueve competencias que a su vez parten de cuatro dominios (preparación para el aprendizaje de los estudiantes; enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes; participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad; desarrollo de la identidad y la profesionalidad docente),⁴³ portan tras de sí un bagaje conceptual y teórico que rescata la categoría saberes, que de acuerdo con la entrevista concedida por el profesor Sigfredo Chiroque integra no sólo conocimientos sino también actitudes, valores y capacidad en la toma de decisiones.

Este entramado de saberes se contrapone al enfoque más reduccionista del énfasis en el aspecto cognitivo, que se deja ver

⁴¹ *Idem.*

⁴² MINEDU, *op. cit.*

⁴³ Manuel Bello, "Comentarios al Marco de Buen Desempeño Docente", en *Revista Tarea. La hora de la nueva docencia. Análisis de la Ley de Reforma Magisterial*, núm. 81. Lima, 2012. pp. 74-75.

en la subordinación que se hizo en la LRM de los desempeños a la evaluación de permanencia, limitando los alcances que tienen los desempeños en otros momentos de la evaluación a un aspecto meramente cognitivo. Esta huella tiene antecedentes desde el 2003 con la consolidación del Consejo Nacional de Educación, otro de los actores que intervinieron en la disputa por la reglamentación de un proyecto integral de ley de carrera pública magisterial.

Fragmentación en el magisterio: segregación de los contratados y emergencia de organizaciones docentes autónomas

Lejos de incluir en la LRM a los docentes que laboran bajo contrato se creó una escala paralela de remuneraciones ex profeso para ellos que, de acuerdo con el Decreto Supremo 226-2015, contempla tres escalas en función de su jornada, esto con el fin de proyectar sus remuneraciones tomando como base la I escala de la LRM por una jornada de 24 horas, que es de S. /1,243 (365 USD). En la LRM el incremento de la escala I a la II es del 10%; de la II a la III y de la III a la IV es de 15%; y sucesivamente en las escalas que van desde la IV a la VIII el incremento es del 30%. Un docente bajo contrato sólo puede aspirar a percibir la remuneración de la I escala de la LRM si trabaja 24 horas y a percibir menos de lo que gana un docente de la I escala de la LRM si trabaja 30 horas (1,396 frente a 1,554 soles; 410 USD frente a 457 USD). Como gesto de condescendencia, a los profesores se les otorgaron las bonificaciones a las que ya tienen derecho los nombrados, en función de la modalidad de su escuela.

Tabla 1. Remuneraciones ex profeso para los docentes contratados.
Fuente: elaboración propia con base en fuentes hemerográficas⁴⁴

Escala de remuneraciones para los contratados	Bonificaciones adicionales
S./ 1, 243 (376 USD) para secundaria (24 horas pedagógicas)	Zona rural 1: S./500 (151 USD) Zona rural 2: S./100 (30 USD) Zona rural 3: S./70 (21 USD)
S./ 1,396 (423 USD) para primaria (30 horas pedagógicas)	Zona de frontera: S./100 (30 USD) Zona de los Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM): S./300 (90 USD)
S./ 1,694 (513 USD) para los docentes que laboran en el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI)	Por tipo de institución educativa Unidocente: (S./200) (60 USD) Multigrado: (S./140) (42 USD)
	Docentes de escuela bilingüe: S./50 (15 USD) Docentes acreditados en la lengua originaria de su región: S./100 (30 USD)

En general, los contratados representan el 33% de todos los docentes a nivel nacional que laboran en las modalidades de Educación Básica Regular, Especial, Alternativa y

⁴⁴ Durante el periodo de septiembre a diciembre de 2015 se consultó el portal *Educación en red* que concentra noticias en educación de diversos diarios del Perú. MINEDU. “Profesores contratados reciben aumento de sueldo y nuevas bonificaciones”, 5 de agosto de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=33799>>. [Consulta: 3 de abril, 2016].

Técnico-productiva y suman 117 mil.⁴⁵ La creación de este estatuto separado para una proporción considerable de profesores indica el crecimiento de la tendencia a la desregularización. Como señala Chiroque, la tendencia va en camino a instituirse:

A la larga el modelo neoliberal iba a imponer desregularización de la fuerza de trabajo y con un marco más amplio de lo que es la propuesta neoliberal iba a acabar imponiendo la contratación permanente y hegemónica. Para comenzar estamos asistiendo a ese fenómeno, en donde se muestra que los contratos, el volumen de maestros contratados está creciendo, dentro de una tendencia, no del Ministerio de Educación, sino de Economía y Finanzas, que es el núcleo duro de donde tienen la estrategia clara de hacia dónde están llevando al país; es evidente que de cuando en cuando van a hacer nombramientos, como ahora, han puesto 20 mil plazas pero que sólo entrarían 12 mil.⁴⁶ Entonces, eso qué significa, significa que es parte de una estrategia donde el volumen de gente que sale es menor al volumen de gente que ingresa a la carrera [...] Entonces esto indica que a mi modo de entender en unos 10, 15 años el volumen de contratados en términos absolutos y relativos sea mayoritario al de los nombrados, y como para pertenecer a la carrera pública magisterial precisas ser nombrado la ley de carrera pública magisterial será declarada en extinción.⁴⁷

⁴⁵ Milagros Berrios, “Incrementarán en 35 y 100 soles los sueldos de 117 mil profesores”, *La República*, 5 de agosto de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://larepublica.pe/imprensa/sociedad/21748-incrementaran-en-35-y-100-soles-los-sueldos-de-117-mil-profesores>>. [Consulta: 7 de abril, 2016].

⁴⁶ En el primer concurso de nombramiento docente realizado el 23 de agosto de 2015 en el marco de la Ley de Reforma Magisterial se concursaron 20 mil plazas para 205 mil aspirantes de los que calificaron 25 mil. *La República*, “Menos del 15% de postulantes aprobaron examen en concurso de nombramiento docente”, 03 de septiembre de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/nombramiento-docente/?portada=80286#ixzz3nueq4pNg>>. [Consulta: 18 de octubre, 2015].

⁴⁷ Entrevista realizada a S. Chiroque el 30 de octubre de 2015.

Esta política está enfocada a reducir las plazas con nombramiento al punto de llevarlas a su mínima expresión e instalar como regularidad a los contratos sin nombramiento, pues según el Artículo 76° del reglamento de la LRM, los profesores contratados no forman parte de la Carrera Pública Magisterial. Esto se corrobora en el seguimiento hemerográfico: aunque los maestros que trabajan por contrato ya vienen laborando con reglas meritocráticas no alcanzan perspectivas de desarrollo profesional. Si bien se les somete a una evaluación a cargo del director para valorar su desempeño y poder mantenerse un año lectivo más en la docencia, su estatus profesional se mantiene excluido de la carrera pública docente.⁴⁸ De esta manera se perfila un marco laboral diferenciado para los contratados, legitimado por la LRM.

Esta diferenciación apunta a configurarse como una segregación de los contratados que son enviados a los distritos más pauperizados. En 2015 se contabilizaron en Lima Metropolitana 45 mil docentes para las 1,700 escuelas que hay en la ciudad, de este número de docentes, casi 42 mil tienen nombramiento y el resto laboran bajo contrato. En ese año ingresaron bajo contrato 3,500 docentes para ocupar los puestos no cubiertos por nombramiento. Éstos se dirigieron a los distritos de mayor demanda, Carabaylo, Comas, Puente Piedra y Ancón⁴⁹ distritos que pertenecen a la región norte de Lima Metropolitana y que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se ubican en el tercer lugar de los distritos más pauperizados, con un 14.1% de incidencia de la pobreza.⁵⁰

⁴⁸ *La República*, “Más de 89 mil docentes contratados no rendirán prueba el 2015, informó el MINEDU” 18 diciembre de 2014. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/contrato-docente/?portada=64902#ixzz3nvBk0uVL>>. [Consulta: 19 de octubre, 2015].

⁴⁹ *Andina*, “3,500 maestros estarán listos para firma de Contratos Docente 2015 en Lima Metropolitana -DRELM- www.dreilm.gob.pe”, 5 de febrero de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/contrato-docente/?portada=67529#ixzz3nv4BTGta>>. [Consulta: 19 de octubre, 2015].

⁵⁰ INEI, *Una mirada a Lima Metropolitana*. Lima, INEI, 2014, p. 33.

Es decir, la deregularización como lógica engulle al planteamiento meritocrático de la carrera pública magisterial, porque el estatuto de contratación ya plantea un desempeño basado en reglas meritocráticas, lo que vuelve prescindible el mantenimiento de una carrera que ofrezca nombramientos, que, desde la lógica desregulatoria, implican un gasto social para el Estado. Aunque la LRM logró unificar al magisterio dividido entre la Ley del 2007 y la de 1984, no llega a unificar el estatuto de los docentes nombrados y los contratados. Esta escisión en el cuerpo docente obedece al predominio de una lógica de rentabilidad en la que tiene lugar la liberalización de la carrera docente, como ya había señalado el profesor Chiroque.

Esta exclusión de un segmento del magisterio que labora por contrato también tiene repercusiones en términos de la representatividad de los trabajadores de la educación. Ante la insuficiencia del SUTEP por defender los derechos de los docentes no incluidos en la Ley de Reforma Magisterial, han surgido manifestaciones independientes de docentes que han ensayado formas emergentes de organización ante la conculcación de sus derechos. Se tiene registro del surgimiento de dos de estas organizaciones a lo largo de diversos momentos de implementación de la Ley de Reforma Magisterial, que ejercen cierto grado de autonomía frente al SUTEP. El 7 de junio de 2013 surgió la Comisión Nacional de Auxiliares de Educación, con representantes de 18 regiones del país; mientras que el 6 de junio de 2015 surgió una organización focalizada en la región de Apurímac: el Frente Independiente de Maestros Contratados.

El caso de la Comisión Nacional de Auxiliares de Educación es un indicio de las transformaciones en el paradigma de la organización gremial en el marco de la crisis de la razón “estadocéntrica”⁵¹ del sindicato. Sus demandas consisten en mantener

⁵¹ La lógica estadocéntrica implica un énfasis otorgado a las formas del poder político como única vía para la transformación. Cf. Amador Fernández, “Notas para una política no estadocéntrica”, en *El Diario.es*, 11 de abril de 2014. [En línea]. Disponible en: <<http://www.eldiario.es/interferencias/>

su estatus de personal docente en servicio, así como la restitución de la prerrogativa que les daba el derecho a ocupar una plaza docente una vez obtenido su título profesional. El representante de la región Áncash, Luis Alarcón Llana, lideró la creación de la Comisión con el objetivo a corto plazo de regular la situación de los auxiliares de educación en el marco de la LRM.⁵² A tres años de haberse constituido, la Comisión mutó en Federación (Federación Nacional de Auxiliares de Educación del Perú, FENAEPE), manteniéndose el liderazgo de Alarcón y continuando la interpelación al Estado para regular el estatus de los auxiliares.

Una de sus principales demandas, la de otorgar el nombramiento a los auxiliares que trabajan como contratados, logró incidir en la legislación. El 5 de mayo de 2016 se aprobó el “Proyecto de Ley que autoriza el nombramiento de auxiliares de educación que laboran en las instituciones y programas públicos de educación básica regular y especial”.⁵³ Este proyecto tuvo su base en el trabajo conjunto entre la FENAEPE y el grupo parlamentario ‘Unión Regional’ del Congreso Nacional, que surgió en 2013 a partir de la escisión de cinco legisladores de los partidos Perú Posible y de la coalición Alianza por el Gran Cambio. De esta manera, se logró conciliar el derecho al nombramiento de un auxiliar contratado que se ha desempeñado favorablemente en el cargo tras dos años de labor.

Esto es significativo ya que representa un desplazamiento de la lógica meritocrática con respecto a la lógica desregularizadora.

Notas-politica-estadocentrica_6_248535164.html>. [Consulta: 18 de octubre, 2015].

⁵² *Educación en Red*. “Más de 600 Auxiliares de Educación acordaron conformar Comisión Nacional para defender sus Derechos Laborales frente a nueva Ley de Reforma Magisterial”, 10 de junio de 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionenred.pe/noticia/ley-de-reforma-magisterial/?portada=38406>>. [Consulta: 16 de mayo, 2014].

⁵³ Dictamen recaído en el proyecto de Ley No. 4143/2014-CR que propone autorizar el nombramiento de auxiliares de educación que laboran en las instituciones y programas públicos de educación básica, regular y especial. Congreso de la República de Perú, 05 de mayo de 2016.

Tras sucesivas interpelaciones los auxiliares han pugnado por tener un espacio de reglamentación en la LRM. En dicho ámbito legislativo también ha habido un cambio de sentido hacia el reconocimiento de los auxiliares como agentes educativos, no sólo administrativos. Comenzando por la aprobación de la LRM en 2013, que no los tomaba en cuenta, pasando por el Decreto Supremo 008-2014 en que sólo se tomaba en cuenta a los auxiliares nombrados, pero no a los contratados, hasta la aprobación del mencionado proyecto de ley, en que se reconoce que estos últimos están en un vacío legal, lo cual hace viable la aprobación de una normativa de mayor jerarquía para ampararlos legalmente.⁵⁴

En cuanto al Frente Independiente de Maestros Contratados de Apurímac se da una articulación con el SUTEP. A diferencia de la FENAEP, que surgió al margen del sindicato, este Frente se plantea la necesidad de constituirse en alianza con el SUTEP regional de Apurímac, con el fin de sumar esfuerzos por una meta en común: la estabilidad laboral de los contratados, situados al margen del horizonte meritocrático de la LRM. De manera que su alcance se acota a la región de Apurímac y su estrategia se liga a la del Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP, que ha sido la de colocar como sueldo base el 60% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) como criterio para alcanzar la canasta básica. El valor de la UIT para 2016 se fijó a S./ 3,950 (1,161 USD), por lo que el 60% sería equivalente a S./ 2,370 (697 USD).⁵⁵ Por otro lado, es significativo que este Frente haya surgido en Apurímac, región en donde la proporción de contratados supera a la de nombrados.

⁵⁴ Decreto Supremo N° 008-2014-MINEDU. Modifica artículos y disposiciones del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED. 13 de diciembre de 2014.

⁵⁵ *El Comercio*. “El MEF aprobó que el valor de la UIT aumente a S/3.950 el 2016”, 24 de diciembre de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/mef-aprobo-que-valor-uit-aumente-s3950-2016-noticia-1866329>>. [Consulta: 12 de mayo, 2016].

*El debate interno del SUTEP: equilibrio estratégico
entre los derechos docentes y los derechos del educando*

En el momento decisivo en que la desregularización en la carrera pública magisterial se imponía por encima del enfoque integral, la postura representada por el magisterio a través del SUTEP se enmarcó en la posición restauradora que señala Sigfredo Chiroque:

El SUTEP era el gremio más importante del país en los últimos 20, 15 años, ahora ha sido reducido a su mínima expresión, porque los dirigentes del SUTEP fueron incapaces de hacer este tipo de análisis, se aferraron en su mayoría a la Ley del Profesorado sin percibir que eso era un suicidio porque solamente la Ley del Profesorado estaba pensando fundamentalmente en el derecho de los sujetos que enseñan y se olvida olímpicamente del derecho de los sujetos que aprenden, entonces al no tener claridad en ese objetivo central se han venido abajo. El gobierno aparece como aquél que está defendiendo el derecho de los sujetos que aprenden y el conjunto de la población aplaude obviamente.⁵⁶

Al apearse a una posición restauradora, el propio sindicato quedó a la zaga de los acuerdos amplios que los demás actores ya manejaban, y en última instancia contribuyó a que el ala más dura, en términos de desregularización laboral, acaparara el liderazgo del consenso hegemónico: el de ponderar la importancia de los derechos de los sujetos que aprenden. Recurso que ha sido instrumentado de manera oportunista por la lógica que somete el campo profesional docente a una política de control mediante la evaluación.

Detrás de esta línea de acción del sindicato se puede constatar la operación de un paradigma “estadocéntrico” en tanto que el SUTEP privilegió los canales políticos y procedimentales por encima de los intersubjetivos. No hubo la sensibilidad de

⁵⁶ Entrevista realizada al profesor S. Chiroque el 30 de octubre de 2015.

percibir el cambio de sentido que pondera el derecho de los sujetos que aprenden como principal móvil de las propuestas de ley de carrera pública magisterial. Es una posición a la que el sindicato se mantiene aferrado, como señala Chiroque:

Todos ellos [sectores magisteriales] entraron en una lógica fuerte: vigencia de la Ley del Profesorado. El SUTEP legal, entre comillas, el de Jirón Camaná, el cual entró —digamos— al comienzo con algo similar, pero posteriormente dieron un paso un poquito más decente diciendo que no, que iban a plantear una propuesta y la plantearon, pero la plantearon en los mismos términos de la Ley del Profesorado, que era supuestamente una alternativa. Pero no era alternativa, seguía siempre con la misma lógica y concepción de defensa cerrada de los derechos de los sujetos que enseñan, sin percibir que el acto educativo es una interacción de sujetos, y que la misma finalidad de la profesión docente es promover aprendizajes, por lo tanto no es dar empleo, sino promover aprendizajes, es la naturaleza. Entonces sin esa percepción conceptual, teórica, doctrinaria, seria, hicieron una propuesta, tienen una propuesta pero que en el contenido es similar [a la anterior Ley del Profesorado].⁵⁷

Esto le plantea un reto complejo al sindicato, ya que por un lado es preciso que recupere la sintonía de pensamiento y acción con las bases y también con el resto de la sociedad, al participar del consenso que pondera el derecho de los sujetos que aprenden. Y al mismo tiempo se le plantea el reto de abdicar de su natural papel de liderazgo vanguardista, o al menos diluirlo en concurrencia con una mayor flexibilidad de articulación con otras demandas ante la multiplicidad de niveles en los que se mueve el modelo hegemónico de competencia y consumo.

A lo largo de este debate, el SUTEP ha asimilado algunas de estas observaciones críticas. En su Segunda Convención Pedagógica, realizada entre el 11 y 12 de diciembre de 2015

⁵⁷ *Idem.*

en Lima, reconocieron que su propuesta no se ha sabido difundir, debatir y mejorar. Al mismo tiempo, al interior del sindicato ha habido limitaciones ideológicas y errores de dirección y conducción sindical. Las objeciones que Chiroque ha señalado ante el proceder del SUTEP se hacen presentes en el balance interno que el sindicato ha llevado a cabo de sí mismo. El secretario de defensa del gremio, Lucio Castro Chipana, enfatizó que el proyecto de ley respaldado por ellos no está exclusivamente centrado en los derechos del docente, también hay una preocupación por el alumno, por los padres de familia y por la calidad de la educación. Reiteró que, a diferencia de la LRM, que se ha restringido a quienes laboran en la escuela pública, el proyecto de Ley del Profesorado que ellos reivindican involucra a todo docente en el sistema educativo, ya sea del sistema público, auxiliares de educación, maestros cesantes, maestros en escuelas privadas y los contratados. Además, se pronunció por el reconocimiento de libertades profesionales para el docente que están ausentes en la LRM, tales como autonomía para la evaluación del plan de estudios, la intervención en los instrumentos de gestión, etc. Este balance da cuenta del conflicto interno que se experimenta en el SUTEP, ya que se sigue reivindicando a la antigua Ley del Profesorado en su sentido inclusivo, a la vez que se matiza el énfasis otorgado a los derechos de los docentes incluyendo los derechos de los otros actores del sistema educativo: los sujetos que aprenden, como ha insistido el profesor Sigfredo Chiroque. La atención puesta a este equilibrio por parte del magisterio es estratégica ya que dicho balance se ha instrumentado de manera arbitraria por parte del discurso de la Ley de Reforma Magisterial para justificar la desregularización laboral que ella acarrea.

Desde ese discurso de desregularización se acusa el minimalismo de la LRM y su visión unilateral de la carrera del docente, ya que se descuidan los demás aspectos de su profesión centrándose sólo en la cuestión de la carrera (ingreso, promoción y permanencia). En cuanto a la formación, el SUTEP reivindica uno de los postulados del “Proyecto Educativo Nacional al 2021”, la creación

de un Sistema Nacional de Formación Continua y Desarrollo del Magisterio. En ese marco, se enfatiza el sentido de la formación inicial que garantice una formación científica, pedagógica, técnica y humanista y que se pueda evidenciar en un desempeño profesional solvente, ético y comprometido con la educación y con el país.⁵⁸ De esta demanda, de la cual se deriva una concepción de desempeño, se observó que cuando se le relaciona con la evaluación prevalece la misma concepción reduccionista de la LRM: la de evaluación del desempeño, en vez de la concepción de los desempeños como criterio en los diferentes momentos de evaluación. Como se observa en el documento de la Segunda Convención Pedagógica Nacional del SUTEP “Propuestas de criterios para un sistema de evaluación de profesionales de la educación”:

El MINEDU viene aplicando, como ya es de conocimiento público, pruebas escritas estandarizadas para los diversos concursos realizados, pero en lo que se refiere a la *evaluación de desempeño* es incierta aún su posición [...] Nuestro Gremio ratifica su propuesta de que entre el MINEDU y el SUTEP medie la voluntad entre las partes, de la necesidad que la instalación de un sistema nacional de *evaluación del desempeño* docente será resultado de un proceso gradual, que tiene implicaciones socio-culturales, políticas y técnicas complejas. Supone el desarrollo de una “cultura de evaluación” y una “cultura de responsabilidad profesional” como condiciones ineludibles que deben acompañar a la construcción político-jurídica, administrativa y técnica de dicho sistema.⁵⁹

De acuerdo a este planteamiento, se entiende por evaluación de desempeño a la evaluación de permanencia, relación arbitraria que Sigfredo Chiroque ha denunciado y que, como el

⁵⁸ Lucio Castro Chipana, secretario de defensa del SUTEP, *Segunda Convención Pedagógica del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP)*. Lima, SUTEP, 11 y 12 de diciembre de 2015.

⁵⁹ SUTEP, *Documentos II Convención Nacional Pedagógica*. Lima, SUTEP, 2015, p. 14. (Cursivas nuestras).

Documento de la Convención señala, se ha venido postergando. A pesar de esta limitante en el planteamiento del SUTEP hay una alternativa en cuanto al papel que la evaluación tiene en relación a la permanencia del docente. Esta se debe aplicar al conjunto de profesionales de la educación por lo que, en un primer momento, debería ser voluntaria. Asimismo, el SUTEP considera que la evaluación debería ser un proceso de análisis reflexivo para emitir juicios de valor sobre la práctica, que sea integral, permanente, participativa y contextual. En cuanto a sus funciones deberá ser un ejercicio de retroalimentación y de toma de decisiones con base en resultados y en estructuras adecuadas.

Por otro lado, al interior del sindicato se ha llegado al consenso de que la evaluación para la permanencia, considerando el desempeño, debe ampliarse más allá de una prueba de conocimientos, es decir, más allá del nivel cognitivo, y llevarse a cabo en el aula misma. Aquí se observa una articulación de huellas subalternas ante el consenso hegemónico por la profesionalización docente que ha sido instituida en la LRM: la concepción más amplia de los saberes para tomar en cuenta el desempeño más allá del nivel cognitivo por parte de actores distintos: el SUTEP y el Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, las aguas se dividen al momento en que cada actor se plantea cómo abordar ese planteamiento. Dado que se señala que la evaluación debe llevarse a cabo en el aula, es decir, sobre la práctica, se promueve la figura de supervisión educativa. De acuerdo al entonces secretario general del SUTEP, Hamer Villena, esta supervisión debe ser objetiva, práctica, planificada, participativa, equitativa y de un liderazgo y control eficaces. Villena recalcó que esta figura es necesaria y es un contrapeso a la figura del acompañante, impulsada por el MINEDU, que es más de vigilancia que de acompañamiento.

En ese sentido, los profesores se propusieron analizar el problema de cómo contar con el apoyo de los padres de familia para evaluar a los docentes, dadas sus heterogéneas condiciones. No obstante, el secretario advirtió que tanto la evaluación en el aula, que ellos proponen, así como la estandarizada pueden ser punitivas. Desde este planteamiento, en el SUTEP son

conscientes de que ésta es una propuesta provisoria, ya que se enmarca en una determinada correlación de fuerzas en la cual la evaluación de permanencia es un criterio hegemónico. En ese sentido, las alternativas que se pueden ubicar tienen un margen acotado de acción; así, por ejemplo, se sigue postulando que se retire del servicio al docente quien falle los tres intentos de evaluación, pero con un bono.

En relación al balance justo entre los derechos de los maestros y de los educandos, el planteamiento del SUTEP es acertado en relación a los efectos perniciosos que tienen para la práctica del docente el énfasis en las evaluaciones del aprendizaje en función de determinadas áreas cognitivas. Tal es el caso de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), que se coloca como el principal incentivo salarial para el sector magisterial más pauperizado. De acuerdo con Lucio Castro, secretario de defensa del SUTEP en el 2015, se trata de la proporción mayoritaria del magisterio con nombramiento, los que se ubican en las escalas I y II. Ellos conforman el 62% de la plantilla y perciben hasta S./1,700, es decir, 600 dólares mensuales; en relación al caso de Chile, por ejemplo, país con el que se guardan tanto históricas rivalidades como intereses en común, los docentes perciben 1,450 dólares mensuales, siendo éste el sueldo más bajo de Chile.⁶⁰ Dado que el bono por la prueba ECE, el llamado “Bono de incentivo al desempeño escolar”, es de S./ 1,000 (303 USD) a 3,000 (909 USD), este sector mayoritario entra en una lógica de competencia entre pares, obstaculizándose la colaboración. La práctica misma se ve modificada, la enseñanza se reduce a las áreas de razonamiento lógico-matemático y comprensión lectora en función del bono. Los mismos materiales didácticos se crean en función de la prueba ECE. Como señaló el mismo Castro:

⁶⁰ Flor Guzmán, “¿Cuánto gana un profesor alrededor del mundo? Estos son los 6 países en donde los profesores tienen los mejores sueldos”, en *Publimetro-Chile*, 11 de noviembre de 2014. [En línea]. Disponible en: <<http://www.publimetro.cl/nota/cronica/cuanto-gana-un-profesor-alrededor-del-mundo-estos-son-los-seis-paises-donde-los-profesores-tienen-mejores-sueldos/xIQnkk!w8p6ZFBM8D0I/>>. [Consulta: 12 de abril, 2016].

¿El profesor va estar pensando si los alumnos van a estar bien, si van a estar alegres, si van a coordinar, si van a ver valores?, ¡no!, el profesor llega a su clase pensando cómo voy a ganar en la prueba ECE. Y eso repercute en las escuelas, se ponen a pensar qué hacemos para ganar el próximo año y esto nos distrae de nuestra misión, cuál es nuestro objetivo, más allá de tener derecho a ganar bien como maestros, es la educación integral de los alumnos. Me pregunto dónde está la enseñanza de la filosofía, la enseñanza de los valores, ¿ya no tiene importancia?, es algo que nosotros como maestros debemos reflexionar.⁶¹

Como señala el Artículo 24° de la LRM, la evaluación del desempeño docente incluye tanto sus propias competencias como la evaluación del progreso de los alumnos. Al articular estos ámbitos se produce un sesgo en la evaluación de dicho progreso, debido a su repercusión en la evaluación de permanencia de los propios docentes. Además, la dimensión integral de los aprendizajes se subordina a la evaluación, como fin en sí mismo, más que como instrumento de mejora.

Conclusiones

A 15 años de recuperación de la democracia en el Perú se han abierto múltiples posibilidades para incitar la participación amplia de la ciudadanía en campos diversos, entre ellos el educativo. La búsqueda de una reconfiguración de la carrera docente se enmarca en este contexto, en el cual voces procedentes de distintos campos ideológicos, de gestión y de intervención en el ámbito educativo se han debatido entre el equilibrio por los derechos de los sujetos que enseñan y de los sujetos que aprenden. Tras dos proyectos de ley en los cuales la dimensión integral del docente se ha enfocado en la regulación laboral se observa que el argumento de los derechos de los

⁶¹ Lucio Castro Chipana, Secretario de Defensa del SUTEP. Entrevista realizada en Lima, Perú, el 11 de diciembre de 2015.

educandos se ha instrumentalizado para impulsar un proceso de desregularización laboral. La posibilidad que delineó el proyecto de Ley de Desarrollo Docente, de abarcar las dimensiones de la profesión docente desde el fomento a la vocación hasta la jubilación quedó subordinada por una visión hegemónica que colocó el énfasis en el ingreso, el ascenso y la permanencia en función de la evaluación.

En ese sentido, la evaluación también se instrumentalizó como criterio que soporta los incrementos salariales no a través de la remuneración básica, con base en el régimen de las remuneraciones adicionales. Así, hay un uso instrumental del argumento meritocrático, en donde cada quien es responsable de su desarrollo profesional, pero en el contexto de un paulatino adelgazamiento de la remuneración básica. Por lo que el uso al que debe destinarse la evaluación, esto es, el diagnóstico para la toma de decisiones, se distorsiona como criterio de remuneración que oculta el problema estructural: la injerencia de metas de corto plazo, así como objetivos electorales que vieron en el magisterio una base clientelar.

Las huellas de discursos que se opusieron a esta política desregularizadora permanecen no sólo como testimonios sino como una rearticulación posible en la definición de una carrera integral del docente. Los actores que los sostienen conforman estructuras organizativas distintas; así, los miembros del Consejo Nacional de Educación, como Sigfredo Chiroque, han sostenido visiones críticas sobre el proceder del SUTEP en esta tendencia a la desregularización a la vez que han manifestado visiones alternativas sobre la legislación en carrera docente. Por otro lado, dentro del gremio magisterial hay un alto riesgo de fragmentación, relacionado con la crítica a la razón “estadocéntrica” del sindicato. Así, el surgimiento de la Federación Nacional de Auxiliares de Educación del Perú representa ese desplazamiento de la organización de los trabajadores en relación al sindicato. Por otro lado, la división laboral de facto entre el magisterio contratado y el que posee nombramiento se ahonda a nivel oficial y gremial.

Las dos escalas paralelas de remuneraciones apuntan a separarlos paulatinamente como cuerpo docente, mientras que la agenda del SUTEP en relación a sus pares contratados enfrenta límites para incluirlos al interior de su estructura. El caso del Frente de contratados de Apurímac, región con la mayor proporción de contratados en el Perú, es representativa de este problema, ya que su organización no ha logrado consolidarse con una agenda propia, sino que se ha ligado a la estrategia del SUTEP, aunque no de manera orgánica. Sin embargo, un desplazamiento de sentido como el de la meritocracia en relación a la desregularización, que hizo posible la ampliación de los derechos de un sector del magisterio de Perú como el de los auxiliares, inicialmente marginados del marco de la Ley de Reforma Magisterial, dibuja un panorama posible de rearticulación hegemónica por la profesionalización del docente, no ya en torno a la desregularización sino como un horizonte que contemple la multiplicidad del docente más allá de considerarlo como un recurso prescindible.

LA CARRERA DOCENTE EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN CHILE

CECILIA PAZ MILLÁN LA RIVERA

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las tensiones que ha generado la propuesta de Ley de Carrera Docente, segundo proyecto presentado en el marco de la reforma educativa que se discutió en el parlamento en el pasado gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) en Chile.

Particularmente centramos nuestra atención en los siguientes aspectos de dicha propuesta de ley: el proyecto ético-político en que se sustenta y qué tensión ha producido este proceso entre los profesores; qué saberes se reconocen y valoran y cuáles por lo tanto se invisibilizan; qué sujeto se busca formar y qué los interpela del proyecto de ley y, por último, identificar qué tanto lo que promueven los profesores es una alternativa al proyecto. Para ello, la investigación en la que se sustenta este trabajo, partió de fuentes secundarias, entrevistas y declaraciones en medios de prensa de dos actores que tuvieron una amplia participación en este proceso: el Colegio de profesores y el Colectivo Para una Nueva Educación ¡A Dignificar la Carrera Docente! Actores que se eligen por la significativa presencia que tuvieron en el marco de la discusión de la ley en el parlamento, así como los cuestionamientos que generó en su oportunidad.

El trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se comienza con una delimitación contextual histórica general sobre las reformas educativas desde el retorno a la democracia en 1990 y se profundiza en la reforma educativa actual que se divide en cuatro ámbitos. En la segunda parte, se exponen las construcciones teórico-conceptuales a partir de las cuales situamos la relación entre hegemonía, reformas educativas y alternativas. También se describen las nociones ordenadoras que se nutren de las discusiones y de la construcción colectiva de los equipos de investigación que participamos en el Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) y que sostiene el análisis posterior. En la tercera parte, se describe lo fundamental del proyecto de Ley de Carrera Docente; la cual se divide en formación inicial, desarrollo profesional, disminución de las horas lectivas y formación continua. En la cuarta parte, se exponen las tensiones y cuestionamientos que surgen por parte del Colegio de profesores y del Colectivo Para una Nueva Educación ¡A Dignificar la Carrera Docente!, así como un acercamiento al análisis y reflexión de lo que se critica del proyecto de ley.

Marco histórico contextual

El gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), propuso en su oportunidad una reforma educativa que se divide en cuatro proyectos de ley, uno ya aprobado: Ley de Inclusión, otro que fue la Ley de Carrera Docente y dos proyectos de ley relacionados con la propuesta de educación superior gratuita y de calidad y el fortalecimiento de la educación pública.

El análisis de la propuesta de Ley de Carrera Docente y su comprensión en el marco de la actual reforma educativa, nos remite al inicio del retorno a la democracia en Chile en 1990. Ésta mantuvo, en términos generales, la estructura educativa instaurada en dictadura (1973-1990). Desde entonces hubo diversos cambios, no estructurales, que explican en parte, la emergencia de distintos movimientos estudiantiles y la reforma educativa

propuesta por la presidenta Michelle Bachelet en su segundo mandato presidencial.

En 1990 durante el primer gobierno democrático de la Concertación, con el Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), se comienza una reforma educativa, no llamada así en un inicio. Su énfasis en las modificaciones estuvo en el mejoramiento de los aprendizajes. Recién en el segundo gobierno de la misma coalición, con el Presidente Eduardo Frei (1994-2000), se le llamó reforma a los cambios realizados en educación, siendo prioritarias la gestión, aumentar el gasto y redefinir la jornada escolar completa ampliándola. Si bien fue una continuación del proceso anterior, se le llamó así por la envergadura y profundidad de los cambios.¹ En los dos gobiernos siguientes el presidente Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), ambos mandatarios militantes del Partido Socialista y de la misma coalición, continuaron los cambios en el campo educativo. En el gobierno de Ricardo Lagos se establecieron 12 años de obligatoriedad en la escuela, se promovió la educación universitaria a través de créditos bancarios, uno de los puntos más criticados por el movimiento estudiantil del 2011, y se implementó la evaluación docente suscrita por el Ministerio de Educación siendo un hito para los profesores. En el periodo siguiente, con el gobierno de Michelle Bachelet, se mejoró la infraestructura y se entregaron más raciones alimenticias. En el contexto de la jornada escolar completa, se crea la Superintendencia de la Educación²

¹ Cristian Cox y Juan Eduardo García-Huidobro, "La reforma educacional chilena", en Juan Eduardo García-Huidobro, (coord.), *La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto*. Santiago de Chile, Popular, 2011, pp. 7-46.

² La Superintendencia de Educación Escolar fue creada por la ley N°20.529 sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, publicada el 27 de agosto de 2011 y entró en funciones el 1 de septiembre de 2012. Su objeto es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que

y se cambia la Ley General de Educación (LGE) formulada en dictadura por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de Chile (LOCE), que fue promovida por el Movimiento Pingüino,³ y que instaló por parte de la clase política la idea de una refundación educacional que no compartieron profesores, ni estudiantes y que explica la emergencia del movimiento estudiantil en el año 2011.

A partir del 2010 con el cambio de gobierno a uno de centro derecha, liderado por el presidente Sebastián Piñera (2010-2014) se comienza a aplicar la nueva Ley de Educación, se habilita la prueba Inicia⁴ cuya implementación es de carácter voluntario y sirve para medir conocimientos de los egresados de pedagogía. El año 2011 emerge con fuerza el movimiento estudiantil, cuya demanda de derecho a la educación, nutrió, en parte, la formulación de la reforma planteada por la actual presidenta que busca terminar con la segregación, el lucro en las escuelas y establecer gratuidad en la educación superior, entre otras.

reciban aporte estatal. Además, debe proporcionar información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atender las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda. Es un servicio público, funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación, (n.d.) Superintendencia de Educación. Obtenida el 16 de enero de 2014. [En línea]. Disponible en: <<http://www.supereduc.cl/nosotros/que-es-la-superintendencia/resena.html>>. [Consulta: 18 de junio, 2017].

³ El Movimiento Pingüino es un movimiento de secundarios que surgió a fines del mes de abril del 2006, al que se sumaron universitarios, profesores y padres, teniendo un fuerte apoyo de la ciudadanía. Este movimiento demanda nuevamente un mayor protagonismo del Estado, un fortalecimiento de la educación pública y la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que se promulgó un día antes de la asunción del primer gobierno democrático.

⁴ La prueba Inicia es una prueba de carácter formativo, diagnóstico y no habilitante, dirigida a estudiantes egresados de las carreras de Educación Parvularia, Educación Básica, Educación Media y Educación Especial que mide contenidos tanto específicos como generales.

El gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), asume entre varias reformas una ambiciosa reforma educativa que tiene cuatro ejes: institucionalidad que garantice el acceso a la educación a las familias; educación pública de calidad; una profesión docente moderna, dignificada y mejor remunerada y una educación superior gratuita y de calidad.

Después de siete meses de tramitación en el Congreso se aprueba el primer eje de la propuesta de reforma denominada Proyecto de Inclusión, el 25 de enero del 2015. Con esta ley se busca terminar con la selección de los estudiantes en las escuelas, así como con el copago⁵ y el lucro. Esta ley despertó distintas reacciones, tanto de crítica como de apoyo desde los diversos sectores: profesores, padres, el movimiento estudiantil, sostenedores de colegios privados, entre otros.

El copago, llamado también financiamiento compartido, prohíbe a las escuelas que reciban subvención del Estado cobrar a los padres. Tampoco las donaciones o aportes voluntarios podrán ser considerados como requisitos de ingreso o permanencia del estudiante. Con respecto al fin del lucro se aprobó aplicar sanciones administrativas, civiles y penales a quienes lucren con fondos públicos en educación. Ambas leyes fueron parte de las demandas más importantes del movimiento estudiantil del 2011, que pedía gratuidad y fin al lucro en educación. Aun así, el movimiento estudiantil no quedó conforme con la ley aprobada por lo que, los sectores participantes, manifestaron preocupación por los siguientes proyectos de ley sobre educación, gratuidad en la educación superior y el fortalecimiento de la educación pública.

Junto a lo anterior, se aprobó cambiar la selección de los estudiantes, prohibiéndose que el rendimiento escolar, el nivel socioeconómico y el cambio del estado civil de los padres y apoderados

⁵ En Chile se llama copago al cobro que hacen las escuelas particulares subvencionadas que son instituciones privadas y subvencionadas por el Estado y que por ley se les permite cobrar a los padres de los estudiantes una mensualidad.

sean considerados como requisitos de admisión. Las excepciones son para establecimientos de educación especial diferenciada, permitiéndoles un procedimiento de admisión determinado por cada establecimiento. En el caso de los “colegios emblemáticos”, llamados así por ser colegios públicos de excelencia y de larga trayectoria, se permitirá, desde séptimo año básico hasta cuarto medio,⁶ seleccionar al 30% de sus alumnos postulantes.

Si bien se avanza en que se termina con la discriminación religiosa, académica y económica y que la familia elija el colegio y no a la inversa, aún se perpetúan en algunos casos la selección en el ámbito escolar.

A pesar de lo anteriormente expuesto, para efecto de este trabajo, el análisis se centra sólo en las tensiones que ha generado la propuesta de Ley de Carrera Docente, proyecto que, al elaborar este capítulo, se estaba discutiendo en el parlamento chileno.

Hegemonía y reformas educativas

La hegemonía se expresa en la capacidad que tiene un grupo dominante para sumar a sus intereses los de otras personas, generando una voluntad colectiva que se mantiene en la medida que dirige y domina a otros grupos sociales.⁷ Este proceso, que es moderno, se articula con alternativas que se distinguen de lo hegemónico pero que a su vez se vinculan. Las tensiones entre hegemonía-alternativa permiten transformaciones y desplazamientos de las subjetividades que habilitan (o no), en determinado momento, una crisis y un reagrupamiento de fuerzas que cambia el orden hegemónico.

El proceso de articulación entre hegemonía y alternativa incluye una multiplicidad de aspectos y una complejidad

⁶ El nivel escolar en Chile se divide en ocho años de primaria, llamado Educación Básica y en cuatro años de secundaria llamado Educación Media. Terminada esta etapa se puede ingresar a las universidades o institutos.

⁷ Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel, I*. México, Era, 1975; Chantal Mouffe, “Hegemonía, política e ideología”, en Julio Labastida, *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México, Siglo XXI, 1998, pp. 125-145.

que sólo pueden ser aprehensibles en las particularidades y momentos concretos. En el caso del campo educativo, una expresión de las tensiones entre hegemonía y alternativas, son las reformas educativas que se impulsan como parte de políticas concretas, tanto a nivel regional como mundial.

Las reformas educativas se suelen asociar, en ciertos contextos y momentos, a progreso y por tanto a un cambio. Sus implementaciones no siempre conllevan verdaderas transformaciones ya que las reformas son parte de los procesos de regulación social. Como señala Popkewitz, “cualquier concepto de cambio ha de tener en cuenta las normas de estructuración. Podemos considerar la estructura como pautas que imponen ciertas regularidades, límites y marcos en la vida social que facilitan la comprensión y la práctica en el mundo”.⁸

En consecuencia, las reformas educativas son parte de las regulaciones que buscan imponerse y/o consensuarse existiendo siempre la posibilidad de expresiones de resistencia, sobre todo, porque las reformas suelen ser, como señalan Ángel Díaz-Barriga y Catalina Inclán,⁹ actos del gobierno y de un conjunto de especialistas que no siempre son pedagogos. Ellos diagnostican la situación de la educación y plantean los cambios que se requiere para su mejoramiento, siendo los profesores y directores los encargados de apropiarse y poner en práctica lo dictaminado. La estrategia de pensar los cambios desde arriba y bajar a los profesores no ha tenido buenos resultados, ya que uno de los protagonistas más importantes de la educación que es el docente no participa del diagnóstico, ni construye propuestas desde sus mismas prácticas que, a veces, pueden dar luces del camino a seguir o, si no, por lo menos dar cuenta de cómo se vive lo pedagógico en el día a día, así como de los requerimientos de los alumnos.

⁸ Thomas Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas*. Coruña, Morata, 2000, p. 33.

⁹ Ángel Díaz-Barriga y Catalina Inclán, “El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, en *Iberoamericana de Educación*, núm. 25, enero-abril. Madrid, 2001, pp. 17-41.

En América Latina, las reformas educativas comienzan en la década de los ochenta siendo su preocupación principal la cobertura, calidad y equidad educativa. En esa década se propiciaron las reformas llamadas de primera generación que buscaban la descentralización de los sistemas públicos, delegando la responsabilidad del Estado al sector privado, proceso que se acompañó de una reducción del aparato público y de sus recursos. Las reformas de segunda generación, se centraron en la escuela y la calidad de los aprendizajes, potenciándose los incentivos a los maestros por su desempeño, también los gobiernos hicieron grandes inversiones en infraestructura y en libros. La tercera generación de reformas buscó la efectividad de las escuelas con énfasis en la conexión de redes.¹⁰

En la complejidad de los procesos educativos en América Latina, el equipo del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL, México) ha propuesto un ejercicio de delimitación y problematización que permita comprender la articulación entre los procesos hegemónicos y sus alternativas, vinculando lo conceptual con lo empírico a través de categorías intermedias.¹¹ Estas categorías son uno de los muchos caminos que nos permiten comprender las realidades pedagógicas de América Latina y, en este caso específico, las reformas educativas que se viven en Chile.

En cuanto a las categorías intermedias lo que se busca:

Es hacer inteligible el discurso en su contexto al actuar como construcciones entre una forma general y su actualización en

¹⁰ Sergio Martinic, “Reformas educativas: mitos y realidades”, en *Iberoamericana de Educación*, núm. 27, septiembre-diciembre. Madrid, 2001, pp. 17-33.

¹¹ Marcela Gómez Sollano, Liz Hamui y Martha Corenstein, “Huellas, recortes y nociones ordenadores”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013, pp. 7-33. (Colección Seminarios).

una trama socio-histórica específica. De esta manera, el análisis de las situaciones concretas, abre la posibilidad de reconocer las prácticas articulatorias donde lo particular y lo general se vinculan para dar cuenta de la complejidad de los procesos.¹²

Las categorías intermedias, de acuerdo a las elaboraciones realizadas por el programa APPEAL, se dividen en tres dimensiones: el *ethos*, lo *procedimental* y lo *pedagógico*.¹³ De cada dimensión interesa centrarnos sólo en algunas categorías que permitan una comprensión y acercamiento a la disputa que se está dando en el campo educativo en Chile, específicamente entre una de las leyes de la reforma educativa, la Carrera Docente y dos actores: el Colegio de Profesores y el Colectivo Para una Nueva Educación ¡A Dignificar la Carrera Docente!

De la dimensión *ethos*, resulta pertinente y útil la categoría intermedia de *proyecto ético político*, entendida como “aquello que da sentido a la experiencia y fundamenta la toma de decisiones y las acciones”.¹⁴

Lo ético incluye la moral, que es la práctica de las acciones o conductas consideradas buenas para los seres humanos y que es regulada por normas sociales. También la moral se asocia a los

¹² *Ibid.*, p. 53.

¹³ Por *ethos* se entiende el conjunto de creencias, valores, normas y modelos que orientan el pensamiento y el comportamiento. Es el núcleo cultural que caracteriza a una sociedad, un grupo o institución. El *ethos* se relaciona con las identidades sociales, con los sistemas de representaciones compartidas, con las conciencias colectivas y de clase, con las visiones del mundo y otros hábitos. La segunda dimensión alude a lo *procedimental*, a aquello que se realiza para que lo alternativo tome forma y tenga efecto tanto en los procesos formativos como en la situación que altera. En este plano se encuentran las condiciones económicas, legales, culturales, institucionales y políticas, entre otras, que intervienen en el tipo de experiencia. Por último, la tercera dimensión se relaciona de manera específica con lo *pedagógico*, lo relativo al currículo, a la didáctica, a la evaluación, y a la relación educando-educador; es decir, indaga acerca de los rasgos particulares de cada experiencia educativa con el propósito de caracterizarla. (*Ibid.*, p. 55).

¹⁴ *Ibid.*, p. 56.

valores que le dan sentido y significado a un grupo humano por considerar positivo aquello que se valora.

Para Rancière,¹⁵ la política es la trasgresión a lo establecido, es la búsqueda de la igualdad que existe por naturaleza entre los seres humanos, pero que es pérdida por el orden humano que regula la policía. La actividad política se daría cuando *las partes que no tiene parte* irrumpen en el orden de dominación, siendo visible la desigualdad, es decir, cuando el subordinado, la multitud, los ignorantes, entre otros, logran modificar su lugar en el espacio y transforman el ruido en discurso. Por tanto, la actividad política surge cuando se evidencia la desigualdad que quiere ser ocultada.

En el caso de la policía, concepto que también aporta Rancière, es distinto, ya que depende de los periodos históricos y localidades, sin embargo, siempre tienen en común, el orden de los espacios. La policía busca definir, el ser, hacer y decir de los sujetos. De tal forma la política siempre se enfrenta a la policía, es un constante encuentro a través del desencuentro.¹⁶

El gremio de los profesores chilenos y los diversos movimientos estudiantiles desde el inicio de la democracia en 1990, y en particular el último movimiento estudiantil que comenzó el 2011, muestran una disputa al *proyecto ético político* construido en dictadura y perpetuado en democracia. Esta disputa histórica se materializa hoy en la propuesta de reforma educativa propuesta por la presidenta Michelle Bachelet en su segundo mandato presidencial, reforma que nació como respuesta a las demandas del movimiento estudiantil y de los profesores.

En consecuencia, interesa analizar las tensiones que se dan en el campo pedagógico, específicamente en torno al proyecto de Ley de Carrera Docente, una de las leyes de la reforma educativa. Con respecto a la primera categoría intermedia, se busca comprender cuál es el *proyecto ético-político*, es decir, qué sostiene ética y políticamente la propuesta de Ley de Carrera Docente, qué es lo que se cuestiona, y qué proponen en cambio el Colegio

¹⁵ Jacques Rancière, *El odio a la democracia*. Buenos Aires, Amorrortu, 2007.

¹⁶ *Ibid.*

de Profesores y el Colectivo Para una Nueva Educación ¡A dignificar la carrera docente!

En cuanto a la dimensión *procedimental*, interesa analizar las categorías intermedias *estrategias*, *saberes* y *sujetos*.¹⁷

Las *estrategias*, se entienden como “medios materiales y simbólicos que hacen viable la acción y configuran el cambio. Lo estratégico se juega en el orden de la experiencia en general”. Los *saberes* son “producciones sociales relacionadas con los conocimientos y las experiencias de los sujetos; se transmiten por medios de lenguajes verbales y no verbales, y los habilitan para una práctica específica”. Los *sujetos* “es una construcción singular que condensa una multiplicidad de formas de ser social; se estructura en la relación con el otro”.¹⁸

Estas tres categorías se articulan y convergen en la comprensión del proceso de la reforma educativa que se vivió en Chile hasta antes de la conclusión del mandato presidencial Michelle Bachelet. Toda reforma educativa implica cambios, que la mayoría de las veces, tensiona las prácticas de los maestros, es decir, los interpela en su quehacer (*estrategias*), en sus conocimientos y experiencias (*saberes*) y en su construcción de sí mismos como maestros (*sujetos*).

En esta dimensión interesa comprender de la propuesta de ley los siguientes aspectos. En el nivel de *estrategias*, de qué manera se busca materializar el proyecto ético-político propuesto y qué tensiones genera entre los profesores; en el nivel de *saberes*, qué saberes se reconocen y valoran, y cuáles por lo tanto se invisibilizan; en el nivel de los *sujetos*, qué sujeto se busca construir y qué los interpela del proyecto de ley, como también identificar qué tanto lo que promueven los profesores es una alternativa al proyecto propuesto.

¹⁷ Por las particularidades de la temática que se aborda en este capítulo, centramos nuestra atención en las dimensiones señaladas, lo cual no implica desconocer la importancia que la dimensión pedagógica tiene para situar las modalidades de alternatividad que tiene una determinada alternativa pedagógica, así como lo que altera o alterna del discurso hegemónico.

¹⁸ M. Gómez, L. Hamui y M. Corenstein, “Huellas...”, *op. cit.*, p. 56.

Iniciativa del Plan Nacional Docente

La iniciativa propuesta de Ley de Carrera Docente se ingresó el 29 de febrero del 2015 al parlamento, proyecto que estuvo detenido varias semanas por las diversas movilizaciones de los profesores, quienes cuestionan el paradigma que sostiene el proyecto de ley propuesto por el gobierno.

Desde el ingreso del proyecto al parlamento para su discusión, los profesores expresaron su desacuerdo a través de diversas movilizaciones y cartas enviadas al Ejecutivo. El 11 de mayo del 2015 el Colegio de Profesores realiza una consulta nacional a los educadores de Chile, con un resultado de un 96% de desaprobación al proyecto que equivale a 40.658 afiliados. Tres días después se llamó a paro nacional. La Asamblea Nacional del Colegio de Profesores decidió a partir del 1 de junio del 2015 ir a paro indefinido, proceso que se suspendió temporalmente por las vacaciones de invierno. Fueron casi dos meses de huelga magisterial que implicó la salida del Ministro de Educación Nicolás Eyzaguirre, en el cambio de Gabinete que realizó la presidenta. Con la nueva ministra se convocó el lunes 6 de julio a la primera reunión, en una mesa tripartita compuesta por la nueva Ministra de Educación Adriana Delpiano, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y el Colegio de Profesores. Hasta el año 2017, el proyecto de ley se continuó discutiendo en el parlamento.

En este contexto, cabe preguntarse cuáles son las propuestas del gobierno que han generado tantas tensiones y cuestionamientos por parte de los profesores. El proyecto de Ley de Carrera Docente en su informe resumido en el portal del Ministerio de Educación señala que:

[...] tiene por objeto atraer a personas destacadas y con vocación a la profesión docente, retener a los mejores profesores e incentivar a todos a realizar su mejor esfuerzo y a su desarrollo profesional continuo. Se busca construir una profesión con el más alto nivel de conocimientos y habilidades, asociada a la responsabilidad

y autonomía profesional. Para ello, se propone un sistema más exigente pero al mismo tiempo más estimulante, que combina, por una parte, la adquisición de habilidades, conocimientos y experiencia y, por otra parte, el desempeño del docente en el establecimiento.¹⁹

El proyecto se divide en cuatro ejes: Formación inicial, Desarrollo profesional, Disminución de las horas lectivas y Formación continua.

1) Formación Inicial: Se busca reestablecer el prestigio de la profesión docente y mejorar las exigencias de los interesados en formarse en la docencia, incentivando a los más talentosos. Se propone que los futuros docentes que deseen trabajar en colegios subsidiados por el Estado (públicos y particular subvencionado) deben haber rendido la Prueba de Selección Universitaria (PSU); el título se debe haber entregado por una institución acreditada y se debe aprobar un examen inicial de excelencia profesional docente.

Dicho examen es uno de los puntos de tensión con el Colegio de Profesores y otros actores. Con esta prueba se busca medir conocimientos y habilidades mínimos para el ejercicio de la profesión. Se exigirá un puntaje mínimo para poder desempeñarse como docente en los establecimientos que reciban subvención del Estado y será un instrumento que también sirva a las facultades de pedagogía, estudiantes y familias para evaluar la calidad de los diferentes programas ofrecidos de pedagogía.

2) Desarrollo Profesional: La nueva carrera docente, a través de distintas medidas, busca mejorar el desarrollo profesional durante toda la carrera y a su vez, reconocer los méritos.

a) Con respecto a la selección de los profesionales en las escuelas públicas, se propone empoderar al director junto con

¹⁹ Ministerio de Educación. *Proyecto de ley. Nueva carrera docente. Sistema de promoción y desarrollo profesional docente*. Santiago de Chile, Ministerio de Educación, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.mineduc.cl/>>. [Consulta: 15 de julio, 2015].

su equipo técnico pedagógico para que sean ellos quienes seleccionen a los maestros más adecuados según las necesidades de la comunidad escolar. Se deberá elaborar un perfil profesional por el director y el equipo técnico-pedagógico con acuerdo del sostenedor. La evaluación y selección se hará por parte de una comisión compuesta por el director del colegio, el jefe de la Unidad Técnica Pedagógica (UTP) y un profesor seleccionado para esta función de alguna escuela pública. Las razones que se dan para respaldar esta propuesta son la importancia de la autonomía de los directores en beneficio de una gestión eficiente y con liderazgo.

b) Como Sistema se propone escalafones asociados a la experiencia y desempeño del docente en el aula a través de evaluaciones. Para ello se consideran cuatro niveles de desarrollo: inicial, preparado, avanzado y experto. Cada nivel se asocia a un determinado perfil que corresponde a habilidades y conocimientos pertinentes a cada escalafón. El paso de un nivel a otro se da a través de la evaluación y los años de experiencia. De tal modo, quien inicia su carrera profesional debe comenzar en el nivel inicial, después de dos años puede pasar al siguiente, seis para avanzado y diez para experto. En los últimos tres niveles los profesores deben acreditarse cada cinco años, en caso de no pasar la evaluación descienden en el escalafón. Quien no haya superado el nivel de inicial después de ocho años deberá dejar su trabajo. Cada nivel se asocia a un beneficio económico y a mayores responsabilidades en los tramos superiores. La nueva estructura privilegia el desempeño del docente por sobre la antigüedad en cuanto a las remuneraciones.

Sobre la evaluación, ésta debe ser obligatoria para todos los docentes de establecimientos públicos y conocido por la comunidad escolar. El sostenedor²⁰ ordenará a sus docentes en tres

²⁰ La Ley General de Educación en su Artículo 46 define a los sostenedores como *“las personas jurídicas de derecho público tales como municipalidades y otras identidades creadas por la ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación. El sostenedor será responsable del funciona-*

categorías en función de los siguientes porcentajes: la de mejor desempeño no puede superar el 20%, la segunda categoría entre 30% y 40%, y la preparada no más de 35%.

El Ministerio de Educación evalúa como positiva estas medidas ya que se entregan bonos por el buen desempeño, es posible acceder a nuevas responsabilidades fuera del aula que pueden ser compatibles con seguir dando clases, cursos de perfeccionamiento, desarrollos de proyecto de investigación, etcétera. Se evalúa como negativo el despido o pérdida de bonos por bajo desempeño según lo estipulado por el sistema de evaluación.

3) Disminución de horas lectivas. Para los profesores de colegios públicos y particulares subvencionados se les reduce 5% las horas lectivas, es decir, de 75% se reduce a 70%. Equivale a dos horas menos para jornadas de 44 horas.

4) Formación continua. El Ministerio de Educación considera fundamental acompañar el desarrollo profesional para su desarrollo integral y buen desempeño. El MINEDUC a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) ofrece distintas ofertas de programas de perfeccionamiento.

Disidencia con respecto a la propuesta de Ley Plan Nacional Docente

Las propuestas de reforma educativa que se promovieron durante la presidencia de Michelle Bachelet, despertaron distintas reacciones, tanto a favor como en contra. Para comprender cuáles fueron las tensiones y qué fue lo que se cuestionó de las propuestas, se selecciona al Colegio de Profesores, uno de los actores más importantes y el Colectivo Para una Nueva Educación ¡A dignificar la carrera docente! Ambos actores han sido los disidentes más visibles con

miento del establecimiento educacional". Ministerio de Educación. *Convivencia escolar*. Santiago de Chile, Ministerio de Educación. [En línea]. Disponible en: <http://www.convivenciascolar.cl/index2.php?id_seccion=4019&id_portal=50&id_contenido=17935>. [Consulta: 20 de diciembre, 2015].

respecto a la propuesta de la Carrera Docente, organizaciones con trayectorias e historias muy distintas, pero que jugaron un papel importante en este proceso de lucha del magisterio chileno.

Colegio de Profesores

La historia del Colegio de Profesores nos obliga a retroceder varias décadas. En los primeros meses del Gobierno Militar (1973-1990) se disolvió la organización gremial sindical más importante de los profesores de Chile, “Sindicato Único de los Trabajadores de la Educación”, cancelándole su personalidad jurídica en 1974, con lo que se restringió todos los niveles de participación. Paralelo a esas restricciones, se decreta por parte del Gobierno la creación del Colegio de Profesores, siendo obligatoria su afiliación para el ejercicio de la profesión.²¹ Con ello, se buscó controlar la asociación de maestros que se basa en una pseudo participación gremial, jerárquica y autoritariamente regulada, por lo menos hasta 1980, etapa que se reemplaza por otro tipo de disciplinamiento que se caracteriza por el rendimiento de la racionalidad económica.²²

El Colegio de Profesores era el único de los gremios profesionales que mantenía dirigentes designados dictados por la fuerza militar, quienes proponían el nombramiento de determinados docentes en cargos de dirigentes en el país y en la Región Metropolitana.²³ Sin embargo, existía una gran presión magisterial, cuyas acciones desembocaron en las primeras elecciones el 26 y 27 de diciembre de 1985. Su realización fue un primer triunfo de la oposición en el Colegio. El 3 marzo de 1986 se realizó la proclamación de la nueva Directiva Nacional del Colegio. El nuevo presidente, Osvaldo Verdugo, se dirigió a los asistentes

²¹ Marcela Gajardo, *Educación chilena y régimen militar: itinerario de cambios*, Documento de trabajo núm. 138. Santiago de Chile, FLACSO, 1982.

²² Carlos Ruiz, *De la república al mercado*. Santiago, LOM, 2010.

²³ La Región Metropolitana es una de las quince regiones en la que se encuentra dividido políticamente Chile y sede de la capital del país.

reafirmando su compromiso de convertir al Colegio en un defensor de los derechos del magisterio.

Hoy es la organización sindical más grande que existe en el país. En la actualidad tiene más de 100.000 afiliados. En su página web,²⁴ señalan que su gran fortaleza como organización es tener la capacidad de negociar de hecho y nacionalmente las condiciones laborales, profesionales y salariales de los docentes. Producto de ello, el profesorado tiene la posibilidad de mejorar sus remuneraciones permanentemente por sobre el resto de los trabajadores del sector público. A ello se suma la preocupación por el bienestar de sus asociados en los aspectos de carácter asistencial, recreación, cultura, casas del maestro, centros vacacionales y otros. En tanto organización de trabajadores y profesionales, ha generado opciones en el plano político sindical, así como de política educativa, ambas, a su juicio, inseparables. En su página explican que son una organización que convive con posiciones ideológicas diferentes; pluralidad y diversidad que es respetada y considerada, manteniendo el derecho de militar en partidos políticos, sin temor a desarrollar en su seno la discusión y el análisis ideológico, como la necesaria autonomía de los partidos políticos y la independencia de las autoridades gubernamentales.

El Colegio de Profesores de Chile²⁵ tiene una estructura que cubre todo el territorio nacional. Dicha estructura se conforma, primeramente, de los Consejos Gremiales, luego están los

²⁴ Cf. Colegio de Profesores de Chile. [En línea]. Disponible en: <<http://www.colegiodeprofesores.cl/index.php/2015-03-09-18-02-42/2015-03-09-19-33-16>>. [Consulta: 20 de julio, 2015].

²⁵ En Chile las escuelas normales duraron hasta 1973 durante la dictadura militar, año en que se decide elevar la formación normalista a un nivel universitario. Desde entonces la formación inicial en todos los niveles fue responsabilidad de las universidades. Las nuevas universidades de ese periodo no priorizaron el área de educación, en cambio los institutos profesionales sí centraron su oferta en ese ámbito. Dichas instituciones ofrecieron carreras de pedagogía, pudiendo ofrecerse no sólo en las universidades, sino también en institutos profesionales. El gobierno militar al cerrar las normales, inauguró una retórica de profesionalización del docente al centrar la formación inicial en un nivel universitario y crear el Colegio de

Directorios Comunales, Provinciales y Regionales, hasta llegar al Directorio Nacional. En todos los niveles, los dirigentes son elegidos de manera democrática y universal, en procesos directos, secretos e informados, bajo el sistema de cifra repartidora.²⁶

*Colectivo Para una Nueva Educación
¡A dignificar la carrera docente!*

El año 2014 diversas organizaciones²⁷ convocan a la Campaña para una nueva educación ¡A dignificar la carrera docente! Sus objetivos fueron dos: 1) Potenciar las organizaciones y espacios de base que existen (aunque incipientes) entre trabajadores y trabajadoras docentes y estudiantes de pedagogía; 2) Articular y visibilizar un discurso crítico contra-hegemónico sobre condiciones de trabajo, carrera docente y un nuevo proyecto educativo.²⁸

Profesores. La formación inicial docente perdió peso en las universidades y su aumento en los institutos profesionales se volvió a redefinir, retornando al perfil de técnico del trabajo docente. El rebajar las carreras pedagógicas de un nivel universitario a uno técnico, no sólo afectó el estatus e imagen del profesor, sino también perjudicó el nivel de formación, quedando éste reducido a una formación técnico-metodológica al descartar los contenidos teóricos científicos en este contexto. El concepto de pedagogía se redujo a un saber instrumental y funcional a una concepción autoritaria de la educación. Iván Núñez, “La formación de docentes. Notas históricas”, en Beatriz Ávalos, (ed.), *Profesores para Chile, Historia de un proyecto*. Chile: Ministerio de Educación, 2002, pp. 14-39.

²⁶ Es el método propuesto por el matemático belga Víctor D’hont, en el cual por medio de una cifra repartidora se distribuyen de manera proporcional los escaños.

²⁷ Acción Docente, Corriente Popular de Educación, Colectivo Diatriba, Escuela Sindical Permanente, Movimiento por la Unidad Docente (MUD), Movimiento Pedagógico Sexta Región, Movimiento Gremial Refundación, Red de Estudios del Trabajo Docente (ESTRADO), OPECH (Universidad de Chile), Consejo de Profesores Liceo Horacio Aravena Andaur, (San Joaquín).

²⁸ Colectivo Para una Nueva Educación ¡A dignificar la carrera docente! [En línea]. Disponible en: <<https://www.facebook.com/pages/Para-Una-Nueva-Educaci%C3%B3n-a-Dignificar-La-Carrera-Docente/848673688518036?fref=ts>>. [Consulta: 27 de julio, 2015].

El académico de la Universidad de Chile Rodrigo Cornejo,²⁹ ha representado a este Colectivo exponiendo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y en diversas entrevistas en los medios de comunicación. Estos espacios han visibilizado con más fuerza al Colectivo.

Críticas y propuestas en torno al proyecto de Ley sobre la carrera docente

Ethos: Proyecto ético-político

Con respecto al proyecto ético-político de la propuesta de ley, uno de los nudos críticos es cómo se entiende la escuela y el rol del profesor.

Una de las críticas del Colegio de Profesores es que la escuela no es considerada como una comunidad de aprendizaje, lo que se manifiesta en la forma, por ejemplo, de concebir las certificaciones para avanzar en el escalafón de la carrera docente. Estos ascensos se miden a través de las competencias individuales, omitiendo el trabajo colaborativo que es fundamental en la profesión docente. Al respecto, el gremio de profesores y profesoras señala que “el desarrollo del profesional no es un problema sólo del profesor, sino que también del tipo de escuela que queremos construir y, por ende, el ciudadano que se forme en dichos espacios. Difícilmente el profesor podrá enseñar la importancia de colaborar, si su avance en la carrera sólo considerará el desempeño individual”.³⁰

²⁹ Psicólogo y Doctor en Psicología por la Universidad de Chile. Académico del Departamento de Psicología. Investigador del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH), Co-coordinador para Chile de la Red Latinoamericana de Estudios Sobre el Trabajo Docente (ESTRADO), miembro asociado del Grupo de Trabajo “Políticas Educativas y Derecho a la Educación” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), académico del Programa Equipo de Psicología y Educación de la Universidad de Chile.

³⁰ Colegio de Profesores, *Análisis preliminar del proyecto de Sistema de Desarrollo Profesional Docente presentado por el MINEDUC*. Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2015, p. 1.

Por su parte el Colectivo, en voz de Rodrigo Cornejo, señala que todos los oficios, y en especial el pedagógico, se vinculan a los afectos, emociones, en construir confianzas. Lo pedagógico es un proceso humano complejo.³¹ Asimismo, cuestiona que el proyecto conlleve “una sobreideologización liberal [...] Las ideas provienen del *Management* (gestión de procesos de negocio). Son una creación del padre del capitalismo fundamentalista en Chile, Milton Friedman [...] Se trata de un deseo, sin importar que sea científico o no, educativo o no. Un deseo que consiste en que los seres humanos se saquen los ojos compitiendo entre sí”.³² En la misma línea el Colegio de Profesores cuestiona el enfoque del proyecto que se basa en la rendición de cuentas (*accountability*) que sólo se explica por la desconfianza y la falta de apoyo al profesor.³³

El *accountability* —que se puede traducir como responsabilidad por los resultados, transparencia, rendición de cuentas— es una noción reciente en América Latina que se utiliza para asignar responsabilidades individuales por lo que se hace y sus resultados. Este concepto, que originalmente se aplica al mundo financiero, se traslada a las políticas públicas y específicamente a lo educativo.

En el campo de la educación el concepto remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas —y dentro de ellas a la comunidad escolar— por los resultados que obtienen sus alumnos. Entre las acciones orientadas a lograr estos propósitos resulta prioritario evaluar periódicamente los resultados del aprendizaje y el cumplimiento de metas curriculares; alinear estas evaluaciones con estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprendizaje, den-

³¹ Andrés Figueroa, *El proyecto de ley de carrera docente del gobierno es lumpesco y anticientífico*. (Entrevista a Rodrigo Cornejo). Santiago de Chile, OPECH, 2015.

³² *Ibid.*, p. 5.

³³ Colegio de Profesores, *Análisis...*, *op. cit.*

tro y fuera del aparato escolar; premiar o castigar el buen desempeño de los actores del sistema y, tan importante como esto, cuidar que estos ejercicios de medición y regulación no acaben distorsionando el contenido y orientación de la práctica educativa.³⁴

Lo que se propone con esta lógica, es que los actores involucrados en la educación pública rindan y den cuenta por su actuar, siendo coherente a esos principios las evaluaciones individualizadas y la rendición de cuentas de los maestros. La propuesta del gobierno busca de una forma policial definir el ser, hacer y decir de los maestros, restringiendo el quehacer pedagógico a la estandarización, vigilancia, control, evaluación, premios y castigos que simplifican la realidad pedagógica y desprofesionalizan al trabajo de los docentes.

Las críticas expresadas a la propuesta de ley se suman a las que se han hecho desde el retorno a la democracia, perpetuándose el disenso sobre cuál es el sentido de la educación, cómo se entiende la escuela y cuál es el rol del profesorado. El proyecto educativo heredado de la dictadura y nutrido de “nuevas” concepciones educativas en democracia, no ha logrado destrabar dos narrativas que se contradicen, una, que le da centralidad al Estado y otra, que enfatiza las lógicas de mercado y en particular la regulación del sistema educativo desde la libre demanda.³⁵

Este “nudo gordiano” permea el proyecto educativo en el país y tensiona las subjetividades de los actores sociales, que se agudiza con una propuesta que simplifica lo educativo y la escuela a lo evaluativo, al control y a responsabilidades individuales equiparando la escuela a una empresa.

³⁴ Marcela Gajardo y Jeffrey Puryear, *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago de Chile, Cide/Preal, 2006, p. 8.

³⁵ Javier Corvalán, “El campo educativo: Ensayo sociológico sobre su diferenciación y complejización creciente en Chile y América Latina”, en *Revista Estudios Pedagógicos*, núm. 2. Santiago de Chile, 2012, pp. 287-298.

A partir del proyecto de ley y las críticas que se le han hecho, surgen diversas preguntas que pueden parecer obvias, pero que a la luz del proyecto no lo son. ¿Es posible equiparar el campo pedagógico al empresarial? Es decir, ¿podemos aplicar la lógica de producción mercantil y de control de calidad, al proceso de formación pedagógica de sujetos con quienes se intercambian no sólo contenidos específicos de comprensión del mundo, sino también vínculos y formas de relación con el otro, de estar y pensar el mundo? ¿Puede un maestro fortalecerse en su profesión si las políticas estatales insisten en un dispositivo policial?

En este sentido, el proyecto también propone un desarrollo profesional y de prestigio que se sostiene en la competencia entre los maestros y en una carrera de evaluaciones que condiciona sus sueldos, aumentando a medida que suben en el escalafón.

Frente a esta propuesta se cuestiona que los profesionales de la pedagogía, cuyo quehacer es relevante a nivel social, no cuenten con un piso razonable de ingresos que esté acorde con las altas exigencias que deben tener como estudiosos de lo educativo. Por otra parte, la clasificación en cuatro categorías de los profesores, según habilidades y conocimientos, acepta que existan distintos niveles de preparación de un docente. Es difícil de imaginar en otras profesiones, por ejemplo, entre los médicos que esta situación se presente. Quién se atendería con los médicos de los tres primeros niveles si se aplica con ellos los mismos criterios propuestos para los profesores; es decir, que partan en un nivel inicial que después de dos años pueden pasar al preparado, a los seis avanzado, y recién a los diez años ser expertos. Si se consensua que la educación es importante para las sociedades, lo que se necesita son profesores de excelencia con buenos sueldos por la importancia de su labor, que asegure una buena educación para todas y todos los estudiantes. Cabe destacar que estas distinciones entre maestros pueden eventualmente aumentar las desigualdades ya existentes en la sociedad chilena. Esto abre la reflexión para pensar qué relación hay entre los resultados del colegio entre los que estudiaron y los maestros y el puntaje que obtuvieron; así por ejemplo, los profesores que

obtengan un nivel de experto, pueden ser quienes hayan estudiado en un colegio con mejor infraestructura, pares similares, menos estudiantes por curso (lo más probable privado), hayan ingresado a una buena universidad (las públicas emblemáticas) y hayan tenido los recursos económicos para seguir estudios de posgrado y, por lo tanto, eso favorezca un mayor puntaje.

En suma, con respecto al proyecto ético-político se ha insistido en medidas policiales que precarizan la labor del maestro y no aseguran su buen desempeño. Su profesionalización, implica confiar y en permitirle ser, hacer y decir. Si todo se reduce a una lógica empresarial y de control, resulta muy difícil construir sujetos reflexivos y críticos de su quehacer profesional que les permita ir construyendo día a día una realidad pedagógica y una escuela distinta a la existente. Finalmente, un problema estructural y complejo como el educativo, no se puede resolver con una lógica policial ni con políticas “bonsái”, que reducen el proceso educativo a medidas de control y clasificación que generan desconfianza e incertidumbre entre los maestros y que no logran modificar un sistema educativo que hace décadas está precarizado, abandonado y con una propuesta que insiste en lógicas de mercado que ya han demostrado que en el espacio educativo no funcionan.

Procedimental: Estrategias, saberes y sujetos

En cuanto a las estrategias, saberes y sujetos, se propone que para ingresar a la carrera magisterial no sea suficiente el título profesional, ni un concurso, sino que esté supeditado a una certificación. Es decir, el primer año los profesores ingresan a contrato al sistema, el segundo año pasan por un proceso de certificación y recién después de este proceso pueden postular a un concurso público para poder acceder a la titularidad. Lo que se busca con esta estrategia es asegurar que el docente efectivamente sea un profesional.

El Colegio de Profesores asegura que esta medida y otras se sostienen en la desconfianza y en el exceso de control. Argumentan

que no se da garantía al ejercicio de la profesión, sino que se premia el esfuerzo individual omitiendo los derechos laborales. Un docente podría estar, señalan ellos, en el mejor de los casos hasta tres años a contrato,³⁶ es decir, sin ninguna seguridad laboral y sin prestaciones hasta poder acceder a la titularidad.³⁷

Tanto el Colectivo como el Colegio de Profesores comparan que las propuestas se centran en evaluaciones que responsabilizan individualmente al docente de los logros y fracasos, categorizando a los profesores, según su desempeño, a través de indicadores que no responden a la realidad pedagógica. Es un sistema competitivo y punitivo que opera con carácter gerencial dejando gran parte de las decisiones a los directores.

Como sostiene el Colectivo, la evaluación y certificación instalan la sospecha en los profesores a través de una permanente vigilancia. Existe una sobre ideologización que asume que la certificación individual y la competencia son positivos para los procesos de aprendizaje. Esto, en oposición a todas las evidencias científicas que muestran que las comunidades educativas y los aprendizajes se nutren mejor de la colaboración.³⁸

Con respecto a la certificación, Miguel Claro integrante del Colectivo, señala que se accede a cada nivel a través de la medición de habilidades pedagógicas de un portafolio de evaluación docente y una prueba de conocimiento disciplinar. Una separación artificial ajena a los sujetos que no consideran contextos e intereses ni tampoco las finalidades formativas.

En definitiva, en términos pedagógicos el proyecto es una mezcla de racionalidad técnica de orientación neo-conductista, centrada en habilidades profesionales independientes de los saberes

³⁶ Los empleos a contrata son un tipo de contrato laboral del sector público que dura, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el sólo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con 30 días de anticipación por lo menos.

³⁷ Colegio de Profesores, *Análisis...*, *op. cit.*

³⁸ A. Figueroa, *El proyecto...*, *op. cit.*

y contextos escolares, y por otro, una racionalidad ilustrada-academicista, basada en el manejo de contenidos disciplinares al margen de las realidades en que estos deben desplegarse.³⁹

Las evaluaciones individuales, son expresión de una regulación más del mercado educativo que se nutre de la eficacia escolar que reduce todo al cumplimiento burocrático de un modelo de gestión y de estándares.

Por otra parte, como explica Rodrigo Cornejo, la ley sólo señala que el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) autorizará esas medidas, es decir, el proceso se externalizará a empresas privadas que serán las responsables de las evaluaciones de los docentes. Por lo tanto, el Estado sólo se encargará de “timbrar” el proceso abriendo otro espacio para el mercado de la educación.

En cuanto a la insistencia en las evaluaciones para medir la idoneidad o no como profesional de la pedagogía (con un título universitario) se muestra una desvalorización, fortaleciendo la creencia nacional de que no son idóneos. Si efectivamente los profesores no son competentes, es decir, no cuentan con las herramientas pedagógicas y humanas para trabajar en procesos de enseñanza, el camino de la evaluación será el proceso más adecuado para cambiar esta realidad. ¿Qué se busca?, ¿mejorar los procesos de aprendizaje y por tanto la educación, o etiquetar, estigmatizar y sancionar el trabajo docente? La clasificación y por tanto la descalificación de los maestros es un tema delicado, sobre todo en una sociedad que ha construido un imaginario social que se sostiene en que la escuela está en crisis, de que la educación es mala y que los profesores no están bien formados.

Por otra parte, la estrategia propuesta para entrar en la carrera profesional desacredita los años de estudio en la universidad que es lo que avala que se entregue un título profesional de pedagogo. Una estrategia de esa naturaleza desvaloriza la

³⁹ Miguel Claro, *La “pedagogía” que promueve el proyecto de carrera docente del gobierno*. Santiago de Chile, OPECH, 2015, p. 1.

profesión docente. ¿En qué universidad del mundo después de haber terminado una carrera profesional, es decir, cursado todos los créditos, haber rendido un examen, realizado una práctica profesional y una titulación de grado, aún el sujeto no se considera idóneo para ejercer su profesión?

Con estas propuestas se desacreditan los saberes que se enseñan en la universidad, institución que se ha consensuado, es el espacio del conocimiento más idóneo para preparar a los profesionistas. Si efectivamente existe una mala formación de los maestros, ¿no habría que reorientar los objetivos focalizando los recursos y los cambios en el proceso de formación inicial?, y no sólo centrarse en el aumento del puntaje de quienes ingresan a estudiar pedagogía o de la acreditación de la carrera que no asegura, como se ha demostrado, la tan ansiada “calidad” de las educaciones. También frente a estas medidas cabe preguntarse ¿de quién es la responsabilidad de una formación deficiente?, ¿de los jóvenes profesionales que egresan de las universidades o de las instituciones estatales y privadas que forman y además cobran, no poco dinero, por esa preparación?

La simplificación de lo pedagógico se observa también en la propuesta que se hace para los profesores que ejercen. En el caso de ellos, las evaluaciones privilegian los saberes disciplinares por sobre los pedagógicos que involucran un nivel mayor de complejidad. Como señala tanto el Colegio de Profesores como el Colectivo,⁴⁰ lo pedagógico incluye aspectos afectivos, morales, de colaboración, además de los contenidos concretos que pueden ser medidos en pruebas. La complejidad de la carrera de la pedagogía está, entre otras, en que no son suficientes los conocimientos disciplinares sino que se requieren también de otras habilidades para enseñar, que no todo “buen estudiante” tiene.

Es importante recalcar que la tarea de enseñanza no implica sólo la reproducción o repetición de los contenidos y la teoría pedagógica que se aprendió en la institución en la que se

⁴⁰ Colegio de Profesores, *Análisis preliminar...*, *op. cit.*; A. Figueroa, *El proyecto...*, *op. cit.*

formaron los docentes, sino también hay una cantidad de saberes sutiles e implícitos que se adquieren en el trabajo cotidiano y que se cruzan con aspectos afectivos y sociales mediados por la experiencia. Como sujeto docente se recurre a diversas estrategias y recursos técnicos, afectivos, personales e intelectuales para poder trabajar con los diversos grupos de estudiantes. Muchos de los conocimientos que poseen o dominan los profesores se adquirieron en la misma práctica, del contexto institucional y socio-cultural en que realiza su labor y del tipo de relación que establece con quienes interactúa cotidianamente.⁴¹

Por lo tanto, los saberes no pueden ser evaluados y catalogados de buenos o malos, o en el lenguaje actual, de calidad o carente de ella. Estos le permiten al maestro adaptarse a las diversas dinámicas de la escuela y también darle sentido a su trabajo de docente. Dicho procesos muestran que los saberes adquiridos por los profesores, no son reproducciones pasivas de la formación inicial, sino que corresponden a diversos procesos en los cuales el sujeto construye conocimientos sociales y culturales nuevos, y a su vez integra los que ya posee como persona.

Lo descrito explica la diversidad de prácticas pedagógicas que existen, distintas formas de enseñar y la multiplicidad de maneras que hay para resolver las dificultades. De tal modo, el saber del docente reproduce, pero también es selectivo, creativo, y puede adscribir o rechazar tradiciones y concepciones pedagógicas. Es un saber individual y también colectivo, que recoge parte de la tradición histórica, de su formación, de las particularidades de la escuela, de los directores, colegas pedagogos y de los mismos estudiantes, así como de las interacciones que construyen cotidianamente.⁴² En cuanto al sujeto, argumentan el Colegio de Profesores y el Colectivo, que las múltiples evaluaciones buscan construir un profesor enajenado que responde

⁴¹ Elsie Rockwell y Ruth Mercado, "La práctica docente y la formación de maestros", en *Revista Investigación en la Escuela*, núm. 4. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1988, pp. 65-78.

⁴² *Idem.*

pruebas, aislado de su medio, por el tiempo que eso implica y la atención que le demanda, totalmente ajeno a la dinámica de los procesos educativos que debieran ser creativos, críticos y transformadores. “Es una pedagogía de la competencia, que coloca al profesor mirando hacia afuera, hacia las exigencias del sistema para rendir ante parámetros globales, y no hacia adentro, hacia la comunidad, buscando responder de manera situada a los sujetos con los que se interactúa diariamente”.⁴³

En palabras de Miguel Claro,⁴⁴ con este proyecto se estimula a un sujeto individualista y competitivo para poder, así, acceder a la asignación asociada al ascenso en cada tramo. Tal dinámica empobrece a las comunidades escolares, no fortaleciendo y omitiendo el intercambio de saberes, experiencias y la reflexión colectiva. El problema está, señala, en que ese proceso “mezquino” empobrece los procesos de aprendizaje de las y los estudiantes.

Se busca por lo tanto, un sujeto individualista y entrenado para responder a ciertas pruebas estandarizadas que serán las únicas que le permitirán continuar en la profesión docente, además de aumentar su estatus y sueldo. Como señala Claro, ese perfil responde a la cultura chilena que se construye “en el existismo, el individualismo, el consumismo y la discriminación, se requiere más que nunca de una pedagogía que salga del absurdo de la enseñanza para el rendimiento académico estandarizado, del sinsentido del conocimiento por el conocimiento y del entrenamiento de habilidades mecanizadas y fragmentadas”.⁴⁵ Finalmente lo que provoca el proyecto es un sujeto agobiado, saturado y molesto por la sobrecarga de trabajo que implican, para los docentes, los sistemas de evaluación y precarizado en su condición concreta de educador.

⁴³ M. Claro, *La “pedagogía”...*, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

Reflexiones finales

La propuesta de reforma, con una sociedad en su conjunto involucrada en el tema educativo podría haber sido una gran oportunidad para pensar en profundidad y con seriedad, qué educación se quiere en Chile. Lamentablemente la propuesta ha simplificado el proceso educativo y ha considerado al profesor como individuo, apostando a que los procesos educativos pueden ser mejorados sólo a través de la lógica policial sobrevalorando las evaluaciones punitivas.

En la propuesta de ley promovida por el gobierno de la presidente Michelle Bachelet, se omiten diversas reflexiones y aportes que han realizado distintos actores del ámbito educativo. Como señalan el Colegio de Profesores y el Colectivo, la concepción de escuela y de profesor difiere de la defendida por los maestros. Un mejor profesor y su prestigio no dependen de la cantidad de evaluaciones que pueda responder y de la capacidad individual que tenga para competir con sus pares y acceder a nuevos escalafones que además lo diferencian y categorizan con respecto a otros maestros.

Como en muchos ámbitos de la sociedad chilena, el proyecto perpetúa las lógicas heredadas en dictadura con un modelo ideológico que se sostiene en las creencias falaces del neoliberalismo que considera que el mundo opera como una empresa y que, por tanto, todo accionar puede ser clasificado, evaluado y controlado para alcanzar una mayor eficiencia en los resultados. La realidad ha demostrado que es un modelo que no funciona en lo educativo, con las implicaciones que esto tiene en la formación de nuevas generaciones.

A pesar de las críticas al proyecto, es importante reconocer que todas las reformas propuestas por el gobierno son una respuesta a los diversos movimientos sociales que emergieron en Chile. Esto demuestra que los cambios suelen ser procesos que se construyen en las luchas cotidianas y colectivas, que en el caso chileno se cristalizó en las movilizaciones estudiantiles. A la luz de las reformas propuestas se constata que aún es necesario

construir nuevas estrategias y convergencias de fuerzas sociales que posibiliten propuestas y una presión social, que permitan construir un proyecto educativo distinto al existente.

Es de esperar que el proyecto de ley propuesto y que incorporará varios de los aportes entregados por el Colegio de Profesores y otros actores, difiera en el contenido y fondo de la propuesta original y brinde las bases para la construcción de opciones que abran las posibilidades de fortalecer y reconocer el trabajo de los docentes.

MOVIMIENTOS SOCIALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS EN LA HISTORIA RECIENTE DE BRASIL

LIA PINHEIRO BARBOSA

Los equipos participantes del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina iniciamos el proyecto de investigación titulado “Políticas, reformas y alternativas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, del cual deriva el presente capítulo.

Cabe señalar que en ese momento, México iniciaba un proceso de resistencia del movimiento magisterial articulado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ante la Reforma Educativa promovida por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) como parte de las reformas estructurales propuestas al inicio de su mandato.

En el Programa APPEAL sabíamos que la coyuntura política de México en ese momento no era un proceso aislado, ya que en otros países de la región latinoamericana el escenario apuntaba al inicio de una ofensiva en contra de los derechos humanos, sobre todo, los relacionados con la educación y, particularmente, con la educación pública. En este contexto, los investigadores participantes nos planteamos como objetivo centrar nuestro análisis,

como parte del campo problemático de nuestro estudio, en las tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas que se desplegaban en el contexto de los procesos de reformas educativas promovidas en algunas regiones de América Latina.

En este marco, ubicar la experiencia brasileña constituyó un referente central, específicamente para pensar los procesos de resistencia vinculados con los movimientos sociales del campo, sobre todo en lo que se refiere a la relación entre educación, resistencia y praxis política en la disputa hegemónica y para la consolidación de un proyecto político alternativo, en que la lucha por el derecho a la educación constituye un aspecto central en su dimensión política hacia la transformación y la emancipación humana.¹

Para ello, parto de considerar el importante papel que estos movimientos han tenido al inscribir en la agenda social un nuevo abordaje político de la educación en tanto derecho constitucional para los pueblos del campo² y, de esa manera, hacer un giro teórico-epistémico-político en la concepción de las políticas públicas, en particular las relativas a la educación. Tal es el caso del paulatino proceso de consolidación de la Política Nacional

¹ En esa dirección enfatizo el sentido teórico-epistémico y político de los proyectos educativos construidos en el marco de la lucha política de los movimientos sociales, particularmente los campesinos, y de cómo se insertan en el campo de disputa de proyectos educativos. (Cf. Lia Pinheiro Barbosa, “Los movimientos sociales como sujetos educativo-políticos” y “Pedagogías alternativas. El Movimiento de los Sin Tierra y el Movimiento Zapatista”, en Marcela Gómez Sollano y Martha Corestein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013, pp. 121-162 y 249-302. (Colección Seminarios); Lia Pinheiro Barbosa, *Educación, resistencia y movimientos sociales: la praxis educativo-política de los Sin Tierra y de los Zapatistas*. México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM, 2015. (Colección Investigación Doctoral).

² Mônica Castagna Molina, “A constitucionalidade e a justiciabilidade do direito à educação para os povos do campo”, en Bernardo Mançano Fernandes *et al.*, *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília, INCRA/MDA, 2008.

de Educación del Campo, resultado de un movimiento histórico que a lo largo de años de lucha, ha posibilitado la construcción de un proyecto educativo y de una praxis pedagógica alternativa desde los movimientos sociales del campo.

En este marco se formularon las siguientes preguntas que guiaron nuestra indagación: ¿Qué tensiones y formas de articulación se establecen entre las reformas y políticas educativas y los sujetos implicados en ellas en la historia reciente de Brasil, particularmente en el contexto de la Política Nacional de Educación del Campo? ¿Qué características adquiere la disputa de la lucha por la hegemonía como parte de la implementación de dicha Política? ¿Cuáles son los avances, límites y tensiones entre el movimiento social y el Estado para la definición de la política pública relacionada con la educación? ¿Qué alternativas pedagógicas se generan frente a las reformas educativas y cómo se tensionan y/o se articulan con las políticas hegemónicas?

En lo particular, el presente capítulo se dedicará a profundizar dicho debate en el contexto de la historia reciente de Brasil, es decir, de los últimos treinta años, los cuales incorporan el nacimiento del Movimiento de los Sin Tierra (MST), la emergencia de la Educación del Campo y de la Reforma Educativa en curso en el país. Para ello, el escrito se organiza en tres apartados, a saber: en el primero, se presenta un panorama de la trayectoria histórica de la Educación del Campo en su concepción teórica, epistémica y política en la reivindicación del derecho a la educación para los pueblos del campo.

En el segundo, se explica la Política Nacional de Educación del Campo como resultado de esa conquista histórica y enfatizo el papel de los movimientos sociales del campo en la elaboración y consolidación de una política pública *desde y para los de abajo*. Por último, analizo el contexto de las Reformas Educativas en Brasil y sus implicaciones para la Educación del Campo, teniendo como base las interrogantes planteadas, las cuales orientan los ejes del presente análisis.

La Educación del Campo como un derecho para los pueblos del campo en Brasil

La historia reciente de Brasil ha estado marcada por un fértil debate acerca de la democratización de la educación en todos sus niveles, de la educación básica a la educación superior. Un debate abierto y protagonizado por una multiplicidad de sujetos histórico-políticos que han puesto en la agenda social la reivindicación de la educación en tanto derecho constitucional. Entre ellos destacan el movimiento magisterial y los movimientos sociales, en especial, los indígenas, campesinos y quilombolas.³

En el ámbito de esta discusión, cobra especial atención el debate abierto por los movimientos campesinos en la década de los 90's, con la denuncia política de la cabal implementación de la política neoliberal en Brasil y sus consecuencias para el campo brasileño. Dicho debate estuvo enmarcado en dos planos: 1. Político, relacionado con la demanda de los movimientos campesinos por la democratización de la educación para los pueblos del campo.⁴ Y, 2. Teórico-Epistémico: la emergencia del

³ El *quilombo* era el lugar de refugio de los negros y negras esclavos en Brasil y que lograban huir de las *senzalas* (lugar destinado a los esclavos en las casas de los hacendados). La palabra tiene su origen en el término Kilombo u ochilombo, una de las lenguas bantúes más habladas en Angola. En Brasil la esclavitud comprendió todo el periodo colonial (1530-1815) hasta el final del Imperio (1822-1889). El Quilombo de los Palmares es el más conocido en la historia de la resistencia negra en Brasil. Creado alrededor del año 1600 como una comunidad autosustentable y con una extensión geográfica que equivaldría a Portugal. Hoy día los *quilombolas* equivalen a aquellos descendientes de esa resistencia negra brasileña.

⁴ De acuerdo al Censo Escolar 2013 del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado al Ministerio de Educación de Brasil, el Sistema Educativo tiene un promedio de 120 mil escuelas en las zonas urbanas y de 80 mil escuelas rurales, con 8,4 millones de personas en edad escolar que viven en el campo. La población brasileña está estimada en 207 071 814. Dicho sistema está organizado en dos niveles: educación básica y educación superior. En el nivel de educación básica, los municipios son responsables de la Educación Pre-escolar, la Educación Primaria (1º al 4º año) y la Secundaria (5º al 9º año). Los Estados se encargan

concepto de “Educación del Campo”, el cual da cuenta de la naturaleza de la reivindicación educativa de este sector de la población, la cual está relacionada con la base teórica y epistémica⁵ que sostiene la demanda de los movimientos sociales campesinos en Brasil.

El argumento de la constitucionalidad del derecho a la educación es la base que sostiene la reivindicación de políticas públicas⁶ en materia de educación. En esa perspectiva, los movimientos sociales ponen en el centro de la agenda política la centralidad de la educación en tanto proyecto educativo-político y logran, de forma inédita en Brasil, intervenir en la esfera pública al reivindicar una política específica para atender la demanda educativa de los pueblos del campo.

El MST fue el principal articulador de esa demanda política. A lo largo de su trayectoria en defensa de la tierra y de la Reforma Agraria, el MST se da cuenta que el enfrentamiento del latifundio de la tierra requiere de la constitución del sujeto histórico-político *Sin Tierra*, lo que implica generar los procesos de formación político-pedagógica que respondan a esta exigencia.⁷

de la atención del nivel de Bachillerato. En 2015, 11,7% de la matrícula se ubicaban en las zonas rurales. Es necesario destacar la histórica precariedad de la oferta y del acceso a las escuelas en las zonas rurales, aunada a la migración de la población a los centros urbanos, así como los problemas estructurales que afectan la formación escolar de niños y jóvenes. Estos problemas justifican la lucha política de los movimientos sociales del campo en defensa de una política educativa específica para este importante sector de la población.

⁵ Lia Pinheiro Barbosa, “As dimensões epistêmico-políticas da Educação do Campo em perspectiva latino-americana”, en *Dossiê Educação do Campo: práticas e desafios. Revista Reflexão e Ação*, núm. 22, julio-diciembre. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2014, pp.143-169.

⁶ M. Castagna Molina, “A constitucionalidade...”, *op. cit.*

⁷ El MST recupera el legado de la Pedagogía Socialista (Makarenko, Pistrak y Gramsci), de las Pedagogías Revolucionarias de Cuba y de Nicaragua, además del pensamiento pedagógico latinoamericano, sobre todo el de Paulo Freire y la Educación Popular para fundamentar su concepción de educación y de pedagogía. Para el MST la formación del sujeto histórico-político *Sin Tierra* es conducida por un proceso de reforma intelectual y moral,

Lo que conlleva la ruptura con el *latifundio del saber y del conocimiento*, así como la lucha por *escuela, tierra y dignidad*.⁸

En esa dirección, el MST realiza la denuncia acerca de la negación histórica que han vivido los pueblos del campo y lo que implica en cuanto al derecho de educarse, de asistir a la escuela, de aprender a leer, a escribir y a elegir un proyecto de vida para sí mismos y en su colectividad. Se trata de hacer evidente esa realidad histórica en Brasil, sostenida por la ausencia de un proyecto de educación *en y del campo: en el campo*, como un derecho de educarse en el lugar dónde se vive y *del campo*, en el sentido de construir una educación enraizada en su propio lugar, es decir, en articulación con su cultura, sus saberes, sus historias, sus necesidades y, lo más importante, con la posibilidad de participar en esa construcción educativa y pedagógica propia.⁹

En Brasil, tan sólo en la Carta Magna de 1934, se plantea por primera vez el tema del derecho a la educación a las poblaciones de las zonas rurales, la cual será denominada como educación rural. Sin embargo, el Estado brasileño no garantizaba, en el ámbito de la política educativa nacional, las condiciones plenas para atender a la demanda educativa, lo que conllevó a que los pueblos del campo restringieran su acceso a la educación básica. Por otro lado, la ausencia de una formación educativa profundizó el antagonismo sociocultural y económico entre campo y ciudad, además de generar, en el imaginario nacional, una suerte de rechazo a los referentes de orden cultural,

en alusión al análisis que Antonio Gramsci desarrolló en sus *Cuadernos de la Cárcel* (México, Era, 1981). (Para una ubicación detallada de la historia política del MST y la naturaleza de su proyecto educativo-político, *vid.*: L. Pinheiro Barbosa, “Pedagogías alternativas...”, y “Educación, resistencia...”, *op. cit.*

⁸ Ésta ha sido una de las consignas políticas del MST en su trayectoria histórica por el derecho a la educación en el ámbito de los campamentos y asentamientos del movimiento.

⁹ Edgar Kolling, *et al.*, *Educação do Campo, identidade e políticas públicas. Por uma Educação do Campo*. Brasília, Coordenação da Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.

lingüístico y político a todo lo que hacía referencia al campo. Una consecuencia directa de ese proceso histórico ha sido el fortalecimiento de una racionalidad que atribuye al campo los signos del retraso, de lo arcaico, de lo inculto y, a su vez, enaltece todo lo referente a la ciudad que pasa a ser reconocida como *locus* de lo moderno, del desarrollo, del progreso, de lo civilizado, etcétera.

Al respecto, destaca lo que señala el Parecer del Consejo Nacional de Educación con respecto a la histórica ausencia en Brasil, de un proyecto educativo para el campo brasileño:

En Brasil, todas las constituciones contemplaron la educación, con especial importancia para la cobertura del tratamiento concedido al tema a partir de 1934. Hasta entonces, a pesar de que Brasil era considerado un país de origen eminentemente agrario, la educación rural no fue siquiera mencionada en los textos constitucionales de 1824 y 1891, evidenciándose, de un lado, el descaro de los dirigentes con la educación y, de otro, los resquicios de matrices culturales vinculadas a una economía agraria apoyada en el latifundio y en el trabajo esclavo.¹⁰

Este abordaje institucional con respecto a la problemática educativa de las zonas rurales permitió el incremento del analfabetismo en Brasil, especialmente entre jóvenes y adultos del campo. No por casualidad la cuna de la Educación Popular encuentra en este contexto el semillero del debate político de lo educativo, así como de la necesidad histórica de superación del analfabetismo, entendido mucho más como un problema estructural, reflejo de la condición de opresión institucional y social que de una limitación del individuo en su proceso de aprendizaje en el espacio escolar.

¹⁰ Consejo Nacional de Educación, *Parecer del Consejo Nacional de Educación*. Brasil, CNE/CEB núm. 36, 2001. Disponible en: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/EducCampo01.pdf>>. [Consulta: 4 de octubre, 2016].

En ese debate, Paulo Freire lanza los fundamentos pedagógicos, filosóficos y políticos para la comprensión de la Pedagogía del Oprimido,¹¹ a la vez que propone pensar a la educación en su dimensión política hacia a la emancipación humana. Sin lugar a dudas, el legado freiriano y de la educación popular constituye un importante marco para el pensamiento pedagógico brasileño y latinoamericano; un legado central para fundamentar el debate contemporáneo acerca del derecho a la educación y a la escuela en su dimensión político-pedagógica, más allá de lo instituido por el Estado.

El MST cuestiona la racionalidad propia de la Educación Rural y plantea, como contrapunto, un proyecto educativo-político propio denominado como *Educación del Campo*, como un concepto que condensa el sentido que dicho movimiento asigna a la educación. En esa dirección, inaugura una nueva forma de enfrentamiento del Estado en la disputa por la definición de proyectos educativos, “al afirmar la lucha por políticas públicas que garanticen a los trabajadores del campo el derecho a la educación, especialmente a la escuela”.¹²

En esa perspectiva, la categoría Educación del Campo emerge de un debate histórico que interpela, en el plano simbólico-ideológico y político, la arraigada matriz dicotómica de la relación campo-ciudad. En las palabras de Roseli Caldart,¹³ del Sector Nacional de Educación del MST, una “contradicción inventada” entre campo y ciudad, la cual es consolidada y perpetuada históricamente en el modelo escolar oficial brasileño. Para superar dicha contradicción, es fundamental consolidar una concepción de educación y una *praxis* pedagógica con una intencionalidad política y de fortalecimiento del *ethos* identitario con el campo.

¹¹ Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

¹² Roseli Caldart, *et al.*, *Dicionário da Educação do Campo*. São Paulo, Expressão Popular, 2012, p. 259.

¹³ *Ibid.*

El MST y La Vía Campesina (LVC) Brasil¹⁴ son la vanguardia en ese debate, al discutir el sentido que tiene la dimensión política de la educación en la formación de cuadros de la militancia, así como en el proceso educativo y en lo relacionado con el acceso a la escuela y a la universidad. Su argumento principal consiste en afirmar que el proyecto educativo para las organizaciones y movimientos del campo debe de ir más allá de la alfabetización y escolarización. Para asumirse en su dimensión política, es importante construir una concepción de educación y de *praxis* pedagógica vinculadas a las particularidades socioculturales de los pueblos del campo y que, a la vez, fortalezcan un proyecto histórico de conocimiento desde sus saberes y experiencias de vida y de lucha política. Para estas organizaciones, la educación se construye al calor de la lucha política, la cual fortalece el *ethos* identitario con el campo, fundamental en el proceso de una formación humana de carácter emancipador.¹⁵ En esa dirección, el MST convoca al debate acerca de una concepción de educación como principio y proyecto histórico-político para el campo brasileño, con la propuesta de la Educación del Campo.¹⁶

El enfrentamiento de la condición de clase que traspasa la lucha por la tierra y por el derecho a la educación requiere de un sujeto histórico-político forjado en el ámbito de la resistencia,

¹⁴ La Vía Campesina Internacional constituye la organización que articula movimientos y organizaciones del campo en escala internacional, es decir, en los cinco continentes. En Brasil, la LVC está compuesta por las siguientes organizaciones y movimientos sociales: MST, Pastoral de la Tierra Rural (CPT), Pastoral de la Juventud Rural (PJR), Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA), Movimiento de los Atingidos por Represas (MAB), Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC), Pescadores y Pescadoras Artesanales, además de aquellas representantes de los pueblos indígenas, como el Consejo Indígena Misionario (CIMI).

¹⁵ L. Pinheiro Barbosa, "As dimensões...", *op. cit.*

¹⁶ Para ese debate, además de las organizaciones de la LVC-Brasil, otras fueron invitadas, entre las que destacan para la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), la Unión Nacional de Escuelas Familia Agrícola (UNEFAB), las organizaciones vinculadas a La Vía Campesina y, posteriormente, la Confederación de los Trabajadores Rurales – CONTAG.

es decir, la clase trabajadora del campo. Será ella la que construirá, desde su voz, su experiencia de vida y de resistencia, la propuesta de educación que se anhela para el campo brasileño y su relación con la construcción de un proyecto tendiente a fortalecer un *ethos* identitario con el campo, condición *sine qua non* para la permanencia de la juventud campesina en su territorio.¹⁷

En ese marco, el MST, la LVC-Brasil, además de otras organizaciones como el Movimiento Quilombola, el Movimiento Indígena, la Pastoral de la Tierra e intelectuales se organizaron para crear el movimiento denominado “Por una Educación del Campo”, con el objetivo de exigir al Estado de Brasil la formulación e implementación de políticas públicas articuladoras de un proyecto de educación para el campo brasileño.¹⁸

El Encuentro Nacional de Educadores y Educadoras de la Reforma Agraria (ENERA) inauguró un espacio político propicio para que se conformara un primer embrión para la construcción de una propuesta nacional en defensa de un proyecto educativo para el campo.¹⁹ El paso siguiente consistió en profundizar los términos de ese debate, demarcando en el plano teórico-epistémico y político el sentido de la educación reivindicada, así como la definición de los sujetos responsables de consolidarla.²⁰

¹⁷ Lia Pinheiro Barbosa, “Educação do Campo [Education for and by the countryside] as a political Project in the context of the struggle for land in Brazil”, en *The Journal of Peasant Studies*, num. 40. Londres, University of London, 2016, pp. 118-143.

¹⁸ Tres importantes eventos constituyen el marco fundacional de ese debate histórico-político: el I Encuentro Nacional de Educadores y Educadoras de la Reforma Agraria en 1997 (ENERA) y las dos Conferencias Nacionales por una Educación del Campo, realizadas en 1998 y 2004, respectivamente. El ENERA fue una iniciativa del MST, en asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) y la Universidad de Brasília (UnB).

¹⁹ En el 2015 se realizó el II ENERA, con el objetivo de avanzar en el debate político de la Educación del Campo y de la Reforma Agraria Popular.

²⁰ Lia Pinheiro Barbosa, “Educação do Campo, movimentos sociais e a luta pela democratização da educação superior: os desafios da universidade

Como parte de ese importante proceso se realiza en 1998 la I Conferencia Nacional por una Educación Básica del Campo, instancia inicial de discusión política que sitúa el lugar de inscripción de lo rural y de la educación como parte de la agenda política del país. Como se plantea en el texto introductorio de presentación de dicha primera conferencia, “es posible y necesario pensar / implementar un proyecto de desarrollo para Brasil, que incluya los millones de personas que actualmente viven en el campo, y de que la educación, además de un derecho, es parte de esta estrategia de inclusión”.²¹

Uno de los principales aportes de esta I Conferencia lo constituye el alcance político de la agenda articulada por la demanda educativa, tal como se precisa en el propio documento:

Si bien su foco es la cuestión educacional, termina por traer al debate temas más amplios como el de las opciones de modelo de desarrollo para nuestro país. Quisiéramos resaltar que eso nos parece, de hecho, el gran desafío que nos plantea el actual momento histórico: pensar y hacer una educación vinculada a estrategias de desarrollo. Y, en nuestra opción, desarrollo humano de todo pueblo brasileño.²²

De esta manera, la I Conferencia Nacional articuló tres dimensiones epistémico-políticas para la educación, desde la perspectiva de los movimientos sociales del campo.²³

1. *De la Educación como proyecto político para el campo*. La educación reivindicada posee carácter político y emerge desde la trayectoria histórica de la lucha de la clase trabajadora del campo. En ese sentido, el primer eje del debate se articula al cuestionamiento de la naturaleza conceptual y política de la *Educación*

pública no Brasil”, en Adrián Acosta Silva, *et al.*, (coords.), *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO, 2015.

²¹ Miguel Arroyo, *et al.*, (coords.), *Por uma educação do campo*. Petrópolis, Vozes, 2004, p. 22.

²² M. Arroyo, *et al.*, *Por uma Educação...*, *op. cit.*, p. 22.

²³ L. Pinheiro Barbosa. “Educação do Campo...”, *op. cit.*

Rural y, en segundo lugar, a la defensa de un sentido epistémico-político atribuido a la *Educación del Campo*. Por ello, pensar a la Educación del Campo en tanto proyecto educativo-político presupone demarcar sus especificidades en el ámbito pedagógico, así como su papel en la conformación de una subjetividad cultural y política en la perspectiva de la lucha de clase, condición imprescindible en el proceso formativo de los pueblos del campo.²⁴ En los términos del documento de la I Conferencia Nacional, significa entender a la educación:

[...] en el sentido amplio de *proceso de formación humana*, que construye referencias culturales y políticas para la intervención de las personas y de los sujetos sociales en la realidad. [...] La discusión principal en esta Conferencia nos parece que se relaciona con el cómo se garantiza que todas las personas del medio rural tengan acceso a una educación de calidad, vinculada con los intereses de vida en el campo. Está en juego qué escuela, así como la propuesta educativa que allí se desarrolla y el vínculo necesario de esta educación con una estrategia específica de desarrollo para el campo.²⁵

2. *Del campo como territorio de un proyecto educativo-político*. En este punto reside la dimensión epistémica de la Educación del Campo, es decir, el sentido atribuido al término “del” campo,²⁶ una vez que demarca la contraposición entre las categorías campo y medio rural, diferenciación necesaria en la definición de un proyecto educativo-político.

Para comprender esa perspectiva analítica, se retoma parte de los análisis de Fernandes²⁷ al definir el territorio como categoría geográfica central en la aprehensión de la totalidad propia

²⁴ *Idem*.

²⁵ M. Arroyo, *et al.*, *Por uma Educação...*, *op. cit.*, p. 23.

²⁶ L. Pinheiro Barbosa, “Educação do Campo...”, *op. cit.*

²⁷ Bernardo Mançano Fernandes, “Educação do Campo e território camponês no Brasil”, en Miguel Arroyo, *et al.*, (coords.), *Por uma educação...*, *op. cit.*, pp. 49-78.

de las relaciones sociales y estructuras de poder que se pueden gestar en este espacio. Al respecto Fernandes señala que:

[...] el territorio es una totalidad, pero no es uno. Concebir el territorio como uno es comprenderlo como espacio de gobernanza, que es una forma de territorio, e ignorar las otras formas. [...] Enfatizamos que todas las unidades territoriales forman totalidades por contener en sí mismas todas las dimensiones de desarrollo: política, económica, social, cultural y ambiental. Como los territorios son creaciones sociales, tenemos varias formas, que están en constante conflictualidad. Considerar el territorio como uno es una opción para ignorar sus conflictualidades.²⁸

A partir de esta conceptualización del territorio, Fernandes²⁹ aclara que cada territorialidad demarcará un determinado proyecto y sujeto políticos, cuya propuesta estará pautaada en un paradigma construido ideológica y políticamente. Para fundamentar su afirmación, plantea como ejemplo el abordaje de la Reforma Agraria bajo dos paradigmas antagónicos: el del territorio campesino y aquel vinculado a la perspectiva del territorio del capital y del agronegocio. Así, la cuestión de la tierra y de la Reforma Agraria será abordada de manera distinta, de acuerdo con la intencionalidad política de uno u otro paradigma.

Cada uno de dichos paradigmas podrá influir en la naturaleza de la respuesta dada en el ámbito de las políticas públicas y definirá cuál sujeto histórico-político será el responsable de conducir el proyecto de campo que se busque auspiciar. Para el caso específico de una política educativa, el paradigma que sostiene la dimensión de territorio será decisivo en la perspectiva atribuida a la educación, es decir, en la particularidad de sus contenidos, en la directriz didáctico-pedagógica, en sus sujetos educativos y en la intencionalidad política por ella articulada. Al comprender la educación como una de las dimensiones de desarrollo del

²⁸ *Ibid.*, p. 55.

²⁹ *Idem.*

territorio, se espera que su intencionalidad política posea un carácter distinto en cada uno de los paradigmas señalados.

Desde esta perspectiva analítica, el *campo* se vuelve un territorio de disputa de proyectos políticos y, por tal razón, tiene una implicación directa en el proyecto de educación defendido por los movimientos sociales del campo, fuertemente articulado al concepto de Educación del Campo, en tanto que se contrapone a la perspectiva que acompaña al de la Educación Rural, tal como se precisa en el documento de la I Conferencia Nacional:

Decidimos utilizar la expresión *campo* y no más *medio rural*, con el objetivo de incluir en el proceso de la Conferencia una reflexión sobre el sentido actual del *trabajo campesino* y de las luchas sociales y culturales de los grupos que hoy intentan garantizar la sobrevivencia de ese trabajo. [...] queremos dejar claro nuestro entendimiento de que la discusión sobre la educación del medio rural no puede tratar sólo de sí misma, sino más bien debe de ser insertada en la discusión de la problemática más amplia del campo hoy [...] Estamos defendiendo la reforma agraria y una política agrícola para la agricultura campesina. Nuestro propósito es concebir una educación básica del campo, dirigida a los intereses y al desarrollo sociocultural y económico de los pueblos que habitan y trabajan en el campo, atendiendo sus diferencias históricas y culturales.³⁰

En ese prisma analítico, sustituir el enunciado *en el campo* por *del campo* representa un cambio paradigmático, ya que supera la dimensión meramente geográfica al ir más allá de la idea de tener escuelas en las zonas rurales, al asumir a la Educación del Campo como proyecto histórico de conocimiento y educativo-político para el campo.

Al respecto cabe señalar que la referencia a la construcción de un proyecto histórico de conocimiento, alude al hecho de que la defensa de una Educación del Campo se vincula a una

³⁰ M. Arroyo, *et al.*, *Por una Educação...*, *op. cit.*, p. 25 y 27.

concepción de lo educativo que aporte al fortalecimiento de la identidad campesina en su territorio. Por tanto, es fundamental que los contenidos de esa educación recuperen una perspectiva histórica y otra prospectiva, en el sentido de fortalecer el tejido social campesino y brindarle condiciones para que este importante sector de la población pueda construir un camino de permanencia en el campo, de fortalecimiento de la base material subjetiva de su existencia desde la perspectiva campesina.

3. *Por una Educación Básica del Campo*. El tercer eje presentado en la I Conferencia Nacional articula la denuncia política de la histórica deficiencia del Plan Nacional de Educación en la atención plena de la educación básica en la zona rural. Por lo tanto, se reivindica una política pública que garantice la *Educación Básica del Campo en tanto proyecto de desarrollo del campo*, fundamentada en principios, concepciones y métodos pedagógicos que garanticen el fortalecimiento identitario con el campo.³¹

Así, con base en estos tres ejes epistémico-políticos, el texto preparatorio para la I Conferencia Nacional destaca un doble desafío acerca del carácter epistémico y político que adquiere la Educación del Campo. Por un lado, la necesidad histórica de una reconceptualización de las categorías *educación* y *campo*, para conferirles un sentido epistémico relacionado con las particularidades socioculturales de los pueblos del campo y articulada a la agenda política de los movimientos sociales del campo; y, por otro, inscribir dicho debate en el marco constitucional de reconocimiento de la “justiciabilidad”³² del derecho a la educación. Aquí se enfatiza que la educación debe ser garantizada en el ámbito de las políticas públicas, en tanto derecho constitucional.

³¹ M. Arroyo, *et al.*, *Por uma Educação...*, *op. cit.*

³² “El término *justiciabilidad* se refiere no sólo a las garantías legales y jurídicas del derecho a la educación, sino que además incorpora fundamentos filosóficos y políticos para pensar la propuesta educativa que se demanda ante el Estado”. (L. Pinheiro Barbosa, “Pedagogías alternativas...”, *op. cit.* p. 267).

Al definir los términos epistémico-políticos de las categorías *educación* y *campo*, los movimientos sociales situaron los alcances de dichos términos y tensionan el debate político al exigir la elaboración de un marco legal que oriente los pilares de una política educativa de carácter específico para el campo, de acuerdo a las particularidades de los pueblos que lo habitan.³³

Por otra parte, en la II Conferencia Nacional Por una Educación Básica del Campo, realizada en 2004, se profundiza ese debate y se reafirmó la centralidad de la escuela en el proceso de consolidación de una Política Nacional de Educación del Campo. En ese contexto, se estructuró una concepción de escuela que desarrolle una práctica pedagógica y formativa que trascienda sus propios espacios y se articule, dialécticamente, con su entorno social, representado por los asentamientos de Reforma Agraria y demás comunidades del campo.

De esta manera, las I y II Conferencias Nacionales concretizaron un encuentro de voces que exigieron del Estado brasileño la legitimación del acceso a la educación establecida en la Constitución Brasileña y la defensa de políticas públicas específicas enmarcadas en la concepción educativo-pedagógica y política de la Educación del Campo. Dicho debate resultó en la implementación de tres medidas legislativas: la aprobación de las Directrices Operacionales para la Educación Básica en las Escuelas del Campo, como parte de la Resolución CNE/CEB número 1, de 03 de abril de 2002; la creación del Grupo Permanente de Trabajo de Educación del Campo,³⁴ instituido por la Portaria número 1.374, de 03 de julio del 2003; y la creación del Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria (PRONERA), por la Portaria número 10/98, de 16 de abril de 1998.

A partir de este complejo y dinámico proceso se creó el marco jurídico y político para el impulso de la Política Nacional

³³ M. Arroyo, *et al.*, *Por uma Educação...*, *op. cit.*

³⁴ Vale destacar que la composición del Grupo Permanente posee carácter interinstitucional, con la participación efectiva de los movimientos sociales del campo.

de Educación del Campo en Brasil. A continuación analizaremos algunos de los principales logros alcanzados como parte de dicha política.

La Política Nacional de Educación del Campo en Brasil

El Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA), creado en 1998,³⁵ tiene carácter de política pública de Educación del Campo en la modalidad de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA).³⁶ Su objetivo consiste en fortalecer la educación en áreas de la Reforma Agraria, proponiendo, desarrollando y coordinando proyectos educacionales, cuya propuesta curricular y metodológica atiendan las especificidades del campo brasileño.³⁷ Con base en la conquista del PRONERA y las Directrices Operacionales para la Educación Básica en las Escuelas del Campo, paulatinamente los movimientos sociales del campo avanzan en la construcción de una política nacional de educación del campo, con la implementación de un marco legal que establece directrices complementares, normas y principios para el desarrollo de políticas públicas para la implementación de dicha educación.

³⁵ En otros escritos profundicé el análisis acerca de la democratización del acceso a la educación para los pueblos del campo desde el PRONERA. Para una ubicación al respecto de este proceso, *vid.*: Lia Pinheiro Barbosa, “Por la democratización de la Educación Superior en Brasil: el PRONERA en el marco de la lucha de los movimientos sociales campesinos”, en *Revista Universidades*, núm. 53, abril-junio. México, UDUAL, 2013.

³⁶ Dicha política opera por medio de la gestión co-participativa, con presencia de entidades públicas y sectores organizados de la sociedad civil: movimientos sociales o sindicales campesinos, entidades de enseñanza pública media y superior de carácter público o civil sin fines lucrativos, así como del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

³⁷ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Manual de Operações*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1999.

Asimismo, otras instancias y medidas han sido incorporadas al marco legal. Al respecto cabe mencionar: la Coordinación General de Educación del Campo, vinculada a la Secretaría Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECADI), en el Ministerio de la Educación, creada en 2004; el Parecer CNE/CEB número 23/2007 de la Resolución CNE/CEB número 02/2008, que define la Educación del Campo como modalidad específica para los pueblos del campo, en sus varios contextos, priorizando la adecuación curricular a la realidad campesina; el Decreto número 7.352, aprobado en 2010, relacionado con la Política de Educación del Campo y en el que se destaca la responsabilidad de las tres esferas del poder público de ampliar y calificar la oferta de la educación básica y superior a la población campesina. Asimismo, se publica la Resolución número 04/2010, que instituye las Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Básica y en la que se define la Educación del Campo como modalidad de Educación Básica y el Programa Nacional de Educación del Campo (PRONACAMPO), instituido en 2012.

Indudablemente, el PRONERA constituye una de las principales conquistas del MST y demás movimientos sociales del campo en el sentido de inscribir en el ámbito de las políticas públicas las bases para asegurar un programa destinado a proyectos educativos de la Educación del Campo. Al respecto, cabe recordar que el MST inicia su proyecto educativo bajo la *lona negra* —en los campamentos— con las experiencias de las Escuelas Itinerantes para la alfabetización de niños, víctimas de una política educativa que no garantizaba, en su universalización, el acceso a la escuela y la democratización de la enseñanza en todas sus modalidades, de la educación básica infantil a la educación superior universitaria.³⁸ Asimismo, hay que decir que los jóvenes y adultos igualmente figuraban entre aquellos excluidos del sistema educativo formal y, por tal razón, el MST igualmente pensó

³⁸ Para una ubicación detallada de este proceso, *vid.* de L. Pinheiro Barbosa: *Educação do Campo...*, *op. cit.*; *Educación, resistencia...*, *op. cit.* y “Pedagogías alternativas...”, *op. cit.*

en la generación de pedagogías alternativas para avanzar en su escolarización. De ahí emergen las experiencias educativas para la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA).³⁹

Focalizar la denuncia histórica de un derecho negado y exigir del poder público una Política Nacional de Educación del Campo constituye una victoria política de los movimientos sociales campesinos en Brasil. No se trata de una concesión del Estado o de gobiernos, sino más bien de una conquista lograda por la lucha y amplia movilización de la población del campo y que exigió de estos sujetos histórico-políticos enfrentamientos en el campo ideológico, pero también de los organismos de represión del Estado. En esa perspectiva, bajo la consigna *Educación, derecho nuestro, deber del Estado*, el MST logró el financiamiento de proyectos educativos en sus diferentes modalidades.

Al respecto, es necesario destacar que los primeros proyectos financiados con los recursos del PRONERA atendían la demanda de la EJA. Sin embargo, paulatinamente se incorporó a la educación superior como demanda y se logró que igualmente fueran financiados, a través de dicho programa, proyectos específicos de licenciatura.⁴⁰ La incorporación de la Educación Superior es resultado de una articulación del Sector de Educación del MST con las universidades públicas brasileñas. Desde mi perspectiva, la

³⁹ Las primeras experiencias se recuperaron y sistematizaron en el *Caderno de Educação* número 3, de 1994, producido por el Sector de Educación del MST. En otro escrito, presento otras experiencias, con un análisis de sus alcances, límites y desafíos en el marco de disputa de proyectos políticos. Cf. Lia Pinheiro Barbosa y Sandra Maria Gadelha de Carvalho, "A escolarização de trabalhadores e trabalhadoras em áreas de assentamentos rurais no Ceará", en *Cadernos CERU*, série 2, vol. 20, núm. 02, dezembro. Ceará, CERU, 2009.

⁴⁰ Estas licenciaturas son destinadas a militantes del MST y de otros movimientos sociales del campo, indígenas y organizaciones sindicales. Hoy día son más de 70 universidades públicas brasileñas que desarrollan cursos de formación superior universitaria en licenciatura y posgrado, en las siguientes áreas: Pedagogía de la Tierra, Educación del Campo, Agronomía, Trabajo Social, Derecho, Geografía, Historia, Medicina Veterinaria, así como cursos de posgrado de especialización y maestría.

incorporación de esa demanda y la adhesión de las universidades al proyecto educativo-político de la Educación del Campo constituyen un marco en el proceso de democratización del acceso a la educación superior para los pueblos del campo en Brasil.

Con base en lo hasta aquí expuesto, se puede inferir que la conquista del PRONERA y de la Política Nacional de Educación del Campo constituyen un avance significativo en la conformación de una *reforma política y educativa desde abajo*; es decir, de la capacidad de un segmento de la sociedad civil, representada por los movimientos sociales, de proponer políticas públicas específicas desde sus demandas políticas. En esa perspectiva, los sujetos histórico-políticos se apropian de un conjunto de saberes y conocimientos que emergen del contexto de su formación cultural y política (a propósito de la propia concepción de la Educación del Campo) y, con ello, refundan las dimensiones legal y jurídica del abordaje del *derecho*, en particular del derecho a la educación.

De ahí que la Educación del Campo no se limita a un debate conceptual, sino más bien se trata de instaurar un proceso de regulación y control social de las políticas públicas. De inscribir bajo qué conceptos y términos jurídicos debe de ser elaborada una política educativa que atienda a los intereses de los pueblos del campo, sujetos colectivos de ese proceso.

El conjunto de medidas legales que fundamentan la Política Nacional de Educación del Campo permitió avanzar en el paulatino proceso de implementación de la Educación del Campo en áreas de Reforma Agraria, por ejemplo con la construcción de nuevas escuelas —las escuelas del campo— en asentamientos rurales, destinadas al bachillerato. Una de las estrategias políticas del MST es velar por la formación académica (sobre todo vía PRONERA) de las educadoras y educadores, que son militantes del Movimiento, para que puedan asumir las actividades de docencia y de gestión en las escuelas del campo.⁴¹ Desde esta

⁴¹ Las escuelas del campo son públicas y buscan cumplir con los parámetros de la Educación del Campo, con tiempos educativos diferenciados,

perspectiva, son ejemplos concretos de la apropiación de una política educativa en las manos del movimiento social, en dónde se decide, en asambleas realizadas con las comunidades, desde la localización de la escuela y su nombre,⁴² hasta la gestión pedagógica coordinada con las familias asentadas, el Sector de Educación del MST, los educadores y educandos⁴³ de la escuela, así como los técnicos de las Secretarías de Educación.

Cabe destacar que el PRONERA fue sometido a dos evaluaciones con el fin de identificar su alcance nacional, tanto en términos de atención a la demanda educativa de los pueblos del campo, como en su impacto como programa vinculado a la Política Nacional de Educación del Campo. En ese sentido, fueron realizadas la Primera Evaluación Nacional sobre la Educación en la Reforma Agraria (IPNERA),⁴⁴ entre 2004-2005 y la Segunda PNERA, que presenta datos del periodo entre 1998-2011.⁴⁵ La primera prueba permitió la inclusión de las escuelas del campo en el Censo Escolar del Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a partir de 2005. También propició la creación de un banco de datos, el DataPronera, que provee registros actualizados de las acciones del PRONERA. Veamos el gráfico extraído del Informe del

un currículo que articula la matriz curricular oficial con otras definidas por el MST, además de garantizar que educadores militantes hagan parte de la gestión escolar y sean educadores de algunas asignaturas.

⁴² Las escuelas del campo llevan el nombre de luchadoras y luchadores sociales, como también de referentes del pensamiento social brasileño, por ejemplo de Florestan Fernandes.

⁴³ El MST no utiliza la nomenclatura *profesores y estudiantes*, sino que *educadores y educandos*.

⁴⁴ Utilizo la sigla en portugués – I PNERA (I Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária).

⁴⁵ El PNERA estuvo a cargo del Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (PRONERA), del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de la Cátedra Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial, de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), responsable de la coordinación nacional de realización de los cursos del PRONERA por Modalidad de Enseñanza del proyecto.

IIPNERA, en el cual se puede visualizar la distribución de los cursos con financiamiento del PRONERA, por modalidad y estados.

Figura 1. Municipios de realización de los cursos del PRONERA por Modalidad de Enseñanza



Fuente: Informe de II PNERA.⁴⁶

De acuerdo a los datos de la IIPNERA,⁴⁷ hasta el 2011 el PRONERA promovió en 880 municipios brasileños la realización de 320 cursos en la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, Educación Básica y Educación Superior, involucrando 82 instituciones de enseñanza, 38 organizaciones demandantes y 244 instituciones socias, con la participación de 164.894 educandos.

⁴⁶ Cf. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

⁴⁷ *Idem*.

Con respecto al acceso a la Educación Superior, el IIPNERA presenta los siguientes datos: 42 cursos de licenciatura (11,6%) y 12 de posgrado, referentes a Especialización y Maestría (2,4%), desarrollados por 62 universidades públicas brasileñas.

El Informe del IIPNERA presenta datos detallados del alcance del PRONERA en Brasil, con énfasis en el perfil de las organizaciones y movimientos campesinos demandantes, en cuanto a: el perfil de género (mujeres y hombres) y edad; la distribución de los cursos por estados; el listado de instituciones sociales y de universidades públicas que desarrollan cursos de educación superior; el número de producciones académicas resultantes del Programa, es decir, realizadas por los mismos militantes que cursaron la formación en la licenciatura y posgrado, como también aquellas producciones sobre el Programa, proveniente de otros investigadores, así como en tesis de maestría y doctorado.

El PRONERA y la conquista de las escuelas del campo garantizan la ampliación del acceso a la escuela y a la universidad para los pueblos del campo, un hecho histórico en el marco de la política educativa brasileña. De igual manera, busca consolidar otras subjetividades políticas en el ámbito de la escuela y más allá de ella, al reivindicar un proyecto histórico de conocimiento en sintonía con la dimensión teórico-epistémica y política del territorio campesino. De ahí emerge lo que he nombrado como *Paradigma Epistémico Campesino*,⁴⁸ para hacer referencia al proceso de elaboración conceptual y de un pensamiento social del campo en el ámbito de los proyectos educativos articulados por los movimientos sociales del campo.

En el sentido educativo-pedagógico, el MST consolida un proyecto educativo-político que reconfigura a la educación y a la pedagogía en su dimensión epistémico-política. Ello delimita y

⁴⁸ Lia Pinheiro Barbosa, “Educación, resistencia y conocimiento en América Latina: por una teoría desde los movimientos sociales”, en *Revista De Raíz Diversa. Especializada en Estudios Latinoamericanos*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre. México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM, 2016.

da sentido a lo que hemos definido como parte del marco teórico conceptual como *experiencia pedagógica alternativa*,⁴⁹ la cual es articulada por un *proyecto político*, por un *sujeto histórico* y un conjunto de *saberes y experiencias* que nutren el proceso de elaboración teórico-conceptual que sostiene la concepción de educación y de pedagogía, fundamentales en la conformación del sujeto histórico-político Sin Tierra,⁵⁰ así como del proyecto educativo-político en el marco de la Reforma Agraria Popular.

No obstante, la implementación del PRONERA y de la Política Nacional de Educación del Campo está traspasada por tensiones y desafíos propios de la disputa hegemónica de proyectos educativos. Para fines del análisis del presente capítulo, se analizan a continuación aquellas tensiones que se enmarcan en el proceso de Reforma Educativa que se lleva a cabo en Brasil y sus implicaciones para la Política Nacional de Educación del Campo.

La Reforma Educativa en Brasil y sus implicaciones para la Educación del Campo

Tal como se planteó al inicio del presente capítulo, una de las preguntas problematizadoras de la investigación en la que se basó parte de este trabajo, consistía en identificar qué tensiones emergen entre los movimientos sociales y el Estado en la disputa hegemónica de un proyecto educativo. En ese sentido, el proceso de consolidación de la Política Nacional de Educación del Campo en Brasil está cruzado por tensiones significativas que se agudizan en el momento en que el escenario político brasileño se alinea con la tendencia latinoamericana, sobre todo aquella relacionada con la apuesta del Estado en una determinada Reforma Educativa. En esa dirección, destacaré aquellas más significativas que abarcan el periodo de los gobiernos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), de Dilma Rousseff (2011-2016)

⁴⁹ M. Gómez Sollano; L. Hamui y M. Corenstein “Huellas, recortes...”, *op. cit.*

⁵⁰ Lia Pinheiro Barbosa, “Pedagogías alternativas...”, *op. cit.*

y el periodo pos-impeachment, del gobierno golpista de Michel Temer.

En la historia política brasileña una de las principales contradicciones en el ámbito legal lo constituye el no cumplimiento de la ley, comenzando por la Carta Magna Brasileña. A pesar de que algunas leyes tienen carácter federal, los estados y municipios cuentan con cierta autonomía para su implementación. Tal es el caso del marco legal de la Política Nacional de Educación del Campo, construida desde la esfera federal y que enfrenta el desafío de su implementación en los estados y municipios.

Ello ha implicado para el MST, en la agudización de la disputa de proyectos en estas dos esferas públicas, un proceso complejo ya que se ve obligado a retomar, en cada situación regional, el debate sobre la Educación del Campo en las Secretarías de Educación Municipales y Estatales, con el afán de presionar al poder público para el cumplimiento de lo dispuesto en la Política Nacional de Educación del Campo. Este ha sido un desafío constante para el MST, una vez que los gobiernos municipales o desconocen la referida política, o simplemente no se ven obligados a cumplirla.

Un segundo aspecto que quisiera retomar se refiere a los paradigmas en disputa en el ámbito de los proyectos educativos. Conforme he argumentado, la Educación del Campo representa un proyecto educativo construido por los movimientos sociales del campo tendiente a fortalecer el *paradigma epistémico del campo* en la formación educativa y política de los pueblos del campo. No obstante, se encuentra con disputa que libran distintas fuerzas políticas en ese territorio educativo, especialmente aquellas vinculadas al capital transnacional y sus interfaces en el campo brasileño.⁵¹

⁵¹ El gran latifundio y el monocultivo son bases constitutivas en la formación sociocultural, económica y política de Brasil. Entre aquellos que analizaron tal proceso en la cultura política brasileña, destaca el historiador brasileño Caio Prado, *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1942.

En esa dirección, a lo largo de los gobiernos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff se produjo un fortalecimiento de la hegemonía del capital en el campo, representada por la burguesía agraria y la generación de agronegocios en Brasil. En el campo educativo, éstos avanzaron paulatinamente, con el objetivo de consolidar, en la narrativa educativa de las escuelas, un discurso que legitimara la racionalidad política y económica del agronegocio. De esa manera el territorio educativo se vio impactado por la disputa de dos proyectos políticos, basados en dos paradigmas antagónicos en el abordaje del campo y de la educación misma.⁵²

Así por ejemplo, el Programa Educacional “Agronegocio en la Escuela”, creado en 2001, es uno de los proyectos educativos articulados por la Asociación Brasileña del Agronegocio (ABA). Según su página *web*, tiene por objetivo:

[brindar] conceptos fundamentales del agronegocio a los alumnos [...] posibilitar la conexión entre teoría y práctica, llevando la realidad del sector al salón y viceversa. Revelar la interdependencia campo-ciudad, la dimensión y la importancia del sector para la economía, valorar las actividades agroindustriales locales y la comunidad en donde el alumno está insertado, y rescatar el orgullo de pertenecer a esta región.⁵³

Es evidente la apropiación discursiva de los referentes teórico-epistémicos de la Educación del Campo por parte del Programa Agronegocio en la Escuela, hecho que puede confundir, en el plano discursivo, a los estudiantes y profesores que participan en dicho

⁵² En otro escrito presento cómo se constituyen las fuerzas histórico-políticas del sector agropecuario brasileño, su inserción en el escenario político, especialmente en el legislativo y el papel que han jugado en la disputa de proyectos políticos en Brasil. Cf. Lia Pinheiro Barbosa, “Brasil. La disputa de proyectos políticos en el siglo XXI”, en Lucio Oliver, (coord.), *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci*. México, UNAM / La Biblioteca, 2016.

⁵³ Disponible en: <<http://www.abagrp.org.br/atividadesAgronegocioEscola.php>>. [Consulta: 4 de octubre, 2016].

programa. Asimismo, este programa ha logrado consolidar convenios con las Secretarías Estatales y Municipales de Educación para financiar libros didácticos, talleres de formación docente, concursos destinados a los estudiantes y, lo más reciente, algunos convenios para ofrecer la merienda escolar, un movimiento que expresa, en palabras de Luiz Carlos de Freitas,⁵⁴ la disputa por el control del proceso pedagógico de la escuela. El avance del agronegocio en el campo educativo de la Educación Básica contribuye a limitar la implementación de la Política Nacional de la Educación del Campo, sobre todo en las instancias municipales.⁵⁵

Un segundo ejemplo de esta tendencia es el Programa Todos por la Educación (TPE), creado en el 2005 como una iniciativa del sector empresarial⁵⁶ basada en el discurso de la responsabilidad social en el ámbito de la Educación Básica, y que fue incorporado al Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), iniciado en el gobierno de Lula da Silva y mantenido por Dilma Rouseff. Con dicho programa, el sector empresarial ha logrado producir materiales didácticos, tecnologías de la información y comunicación (TIC's) y financiado becas universitarias para estancias internacionales, lo que representa una paulatina inserción del capital privado, especialmente el proveniente de los bancos, en la política educacional brasileña. Basado en el discurso de la educación como factor estratégico del desarrollo social y económico,⁵⁷ el sec-

⁵⁴ Cf. Luiz Carlos de Freitas, "Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico da escola" en *Revista Educação & Sociedade*, vol. 35, núm. 129, out-dez. Brasil, 2014, pp. 1085-1114.

⁵⁵ Rodrigo de Azevedo Cruz Lamosa, *Educação e Agronegócio – a nova ofensiva do capital nas escolas públicas*. Curitiba, Appris, 2016.

⁵⁶ En 2006 se realizó la Conferencia Acciones de Responsabilidad Social en Educación: mejores prácticas en América Latina, promovida por la Fundación Lemann, Fundación Jacobs y Grupo Gerdau. En ese marco los empresarios brasileños elaboraron el documento "Compromiso Todos por la Educación". Hoy en día, el Movimiento Todos por la Educación está conformado por un total de 32 organizaciones.

⁵⁷ Dulce Mari da Silva Voss, "O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos", en *Cadernos de Educação*, núm. 38, jan-abril. Pelotas, 2011, pp. 43-67.

tor privado adentra en la esfera pública y logra definir la orientación de las reformas educativas, con énfasis en la asunción de competencias necesarias para competir en el mercado laboral.⁵⁸

En su segundo mandato, la presidenta Dilma Roussef lanza el lema “Patria Educadora” para hacer referencia a la educación como prioridad de su gobierno. En sus palabras, “la educación empezará a recibir volúmenes más expresivos de recursos provenientes de los *royalties* del petróleo y del fondo social del petrolero”.⁵⁹ En el 2015, la política de ajuste fiscal promovida por la presidenta implicó un recorte presupuestario general, especialmente en los Ministerios de Educación (19%) y del Desarrollo Agrario (49%), ambos responsables de la Política Nacional de Educación del Campo y el PRONERA, respectivamente.⁶⁰

El vaciamiento de la dimensión pública del Estado con respecto a las políticas educativas agudizó la tensión entre el MST y las esferas estatales y municipales. Bajo el argumento de la escasez de recursos, los gobiernos se resistieron a implementar la Política Nacional de Educación del Campo. En consecuencia, una de las tensiones principales a la que se ha enfrentado la Educación del Campo consiste en el cierre de escuelas en el campo como base de la política de muchos gobiernos estatales y municipales, lo que ha llevado al MST a realizar actos políticos, audiencias públicas y, en 2011, una Campaña Nacional cuyo lema fue “Cerrar Escuelas es Crimen”.⁶¹

⁵⁸ Olinda Evangelista y Roberto Leher, “Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: a Pedagogia do Capital em ação na Política Educacional Brasileira”, en *Trabalho Necessário*, año 10, núm. 15. Brasil, 2012. [En línea]. Disponible en: <www.uff/traballonecessario>. [Consulta: 5 de julio, 2017].

⁵⁹ Disponible en: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/01/dilma-toma-posse-e-anuncia-lema-donovo-governo-2015-brasil-patria-educadora-2015>>. [Consulta: 5 de julio, 2017].

⁶⁰ Datos del Ministerio de la Planificación de Brasil.

⁶¹ Según información del Censo Escolar realizado por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira / Ministério da Educação e Cultural (INEP/MEC) en el año de 2009 hubo una significativa reducción de escuelas públicas municipales y estatales en la zona rural, en las cinco regiones de Brasil: 39% en las regiones Centro-Este y Sur; 22,5%

El objetivo de dicha Campaña consistió en denunciar, a nivel nacional, el cierre de las escuelas del campo; en total, 24 mil escuelas fueron cerradas en un intervalo de ocho años. Desde mi perspectiva, dicha problemática es un reflejo de la debilidad de la Política Nacional de Educación del Campo, sobre todo en su dimensión legal, al no ser implementada en las tres instancias de gobierno. Veamos los números que representan este paulatino proceso de cierre de las escuelas del campo en Brasil:

Tabla 1. Unidades Federativas que redujeron la oferta de escuelas en el campo (2007-2013)⁶²

	Unidades Federativas	Cantidad de Escuelas
1°	Ceará	- 2477
2°	Bahia	- 2427
3°	Piauí	-1496
4°	Minas Gerais	- 1298
5°	Pernambuco	- 1242
6°	Paraná	- 1047
7°	Pará	- 987
8°	Rio Grande do sul	- 889
9°	Maranhão	- 699
10°	Santa Catarina	- 573
11°	Rio Grande do Norte	- 513
12°	Rondônia	- 484
13°	Espírito Santo	- 467
14°	Tocantins	- 450
15°	Alagoas	- 404
16°	Mato Grosso	- 321
17°	Paraná	- 319

en el Noreste; 20% en el Sureste y 14,4% en el Norte. Según el mismo Censo Escolar, en los últimos 15 años se cerraron 37 mil escuelas del campo.

⁶² Vid. BRASIL/MEC. *Indicadores demográficos e educacionais*. [En línea]. Disponible en: <<http://ide.mec.gov.br/2014/>>. [Consulta: 4 de octubre, 2016].

18°	Sergipe	- 304
19°	São Paulo	- 236
20°	Goiás	- 205
21°	Acre	- 187
22°	Rio de Janeiro	- 185
23°	Distrito Federal	- 16

Fuente: Tabla organizada a partir de los datos de los Indicadores Demográficos y Educativos del Ministerio de Educación del año 2014.

En esa perspectiva, además de la denuncia del cierre de las escuelas del campo, el MST reivindica ante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial acciones que impidan esta medida arbitraria tomada por municipios y estados de varias partes del país. Veamos en el mapa de Brasil el impacto del cierre de las escuelas del campo:

Figura 2: Oferta de las escuelas en el campo en áreas específicas de Brasil



Fuente: Mapa organizado a partir de los datos extraídos de los indicadores Demográficos y Educativos del Ministerio de Educación del año 2014.⁶³

⁶³ *Idem.*

Con base en los datos relacionados con el cierre de las escuelas y a la reducción de los gastos públicos en educación y desarrollo agrario, urge que se establezca una reglamentación de la Política Nacional de Educación del Campo en las Secretarías Municipales de Educación, responsables de garantizar la oferta de la Educación Básica. Si bien en el ámbito de las Secretarías de Educación de los Estados el proceso de implementación de la Política Nacional está más avanzado, el mayor reto está en convencer a las Secretarías Municipales de Educación de implementar la política, lo que representa una ambigüedad jurídica en el marco de la legislación política brasileña.

Al respecto, es necesario destacar que, a lo largo del desarrollo de nuestro proyecto de investigación, Brasil ingresó en una crisis política profunda, que culminó en el impedimento de la presidenta Dilma Roussef y en el ascenso del golpista Michel Temer como presidente. Mientras todavía era presidente interino, Temer inició las primeras medidas ofensivas, como lo fue el cierre del Ministerio de la Cultura,⁶⁴ del Ministerio de Desarrollo Agrario y del Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos.

Las fuerzas políticas conservadoras del Congreso Nacional que se mantenían subterráneas en los gobiernos del PT, se reorganizan en el marco de una coyuntura favorable que les ha permitido su fortalecimiento, así como para interferir directamente en los Poderes Legislativo y Judicial. Se instaura una ofensiva de carácter político-ideológico, misma que representa una amenaza concreta a la *educación como práctica de la libertad*, retomando las palabras de Paulo Freire.⁶⁵

En esa dirección, en 2004 nace el Movimiento Escuela Sin Partido, que tiene por objetivo combatir lo que sus idealizadores

⁶⁴ Ante el anuncio del cierre del Ministerio de la Cultura, intelectuales y artistas lograron realizar un importante movimiento nacional de repudio a la acción del presidente interino, lo que culminó en la revocación de la decisión y la reapertura del Ministerio de Cultura.

⁶⁵ Paulo Freire, *La educación como práctica de la libertad*. México, Siglo XXI, p. 19.

nombra “adoctrinamiento ideológico”.⁶⁶ A lo largo de una década dicho movimiento aglutinó fuerzas políticas y logró que se plantearan algunos Proyectos de Ley (PL) para disputar, en el ámbito legal, su institucionalización en el marco de las Directrices y Bases de la Educación Nacional.

En ese sentido, tres Proyectos de Ley (PL 193/2016, PL 1411/15 y PL 867/2015) son pilares para el desarrollo e implementación del Proyecto Escuela Sin Partido, que tiene por objetivo combatir “el adoctrinamiento ideológico” y eliminar el debate de carácter ideológico en el ambiente escolar y universitario, por medio de la restricción de contenidos y basado en el argumento de una pretendida neutralidad del conocimiento. En la página oficial de la Escuela Sin Partido⁶⁷ se plantea, abiertamente, lo que llaman “Por una ley contra el abuso de la libertad de enseñar”, por ello, la llamamos, afirman, “Ley de la Mordaza”. En sus palabras, “El Programa Escuela Sin Partido es una propuesta de ley que hace obligatoria la fijación en todos los salones de clases de la enseñanza básica y del bachillerato, un afiche con el siguiente contenido”:

Deberes del Profesor:

1. El profesor no va aprovecharse de la audiencia cautiva de los alumnos para promover sus propios intereses, concepciones y opiniones u preferencias ideológicas, religiosas, morales, políticas y partidarias.
2. El profesor no favorecerá ni perjudicará los alumnos en razón de sus convicciones políticas, ideológicas, morales o religiosas, o por la ausencia de ellas.
3. El profesor no hará propaganda político-partidaria en el salón, ni incitará a los alumnos a participar de manifestaciones, actos públicos y caminatas.

⁶⁶ El ideólogo de la Escuela Sin Partido es Miguel Nagib, abogado y Procurador del Supremo Tribunal de São Paulo. Hoy día cuenta con el apoyo de la derecha brasileña, además de otras fuerzas políticas articuladas por las iglesias evangélicas y otros sectores conservadores del país.

⁶⁷ Disponible en: <<http://www.escolasempartido.org/>>. [Consulta: 20 de agosto, 2017].

4. Al tratar de cuestiones políticas, socioculturales y económicas, el profesor presentará a los alumnos, de forma justa —es decir, con la misma profundidad y seriedad— las principales versiones, teorías, opiniones y perspectivas concernientes al respeto.
5. El profesor respetará el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación moral que esté en conformidad con sus propias convicciones.
6. El profesor no permitirá que los derechos asegurados en los ítems anteriores sean violados por la acción de terceros en el salón.⁶⁸

La página del Programa Escuela Sin Partido plantea, abiertamente, el combate a la teoría crítica marxiana y al pensamiento pedagógico de Paulo Freire. De igual manera, estimula a sus seguidores a denunciar con videos u otros medios digitales, lo que nombra “adoctrinamiento marxista”. En esa dirección, la página posee un banco de datos de artículos que se posiciona, en el plan político-ideológico, frontalmente en contra de una educación para la conformación de una conciencia crítica y para la emancipación humana. Además de Karl Marx y Paulo Freire, la ofensiva va en contra del debate de género y de los derechos de la comunidad LGBT en el ámbito de las escuelas, así como del abordaje de la democracia y la participación política. Por tal razón defienden una reforma curricular que elimine asignaturas como Sociología y Filosofía, consideradas “peligrosas” por su contenido “ideológico”.

Es necesario subrayar que el Programa Escuela Sin Partido prevé la sanción del docente que sea considerado “adoctrinador” con una penalidad de hasta tres meses en la cárcel. Entre aquellos que sufren más ataques, sea en la página *web* o en las marchas articuladas por el Movimiento Escuela Sin Partido, están los sindicatos de profesores (de la educación básica y universitaria), los partidos de la izquierda brasileña, sobre todo el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Socialismo y

⁶⁸ *Idem.*

Libertad (PSOL), además de las organizaciones populares y movimientos sociales, especialmente el MST.

Una segunda acción en el marco del gobierno de Temer ha sido la aprobación de la Medida Provisoria 746/2016, que reestructura el currículo del Bachillerato. Entre los puntos más polémicos están la no obligatoriedad de la formación docente específica para las áreas del conocimiento, la flexibilización del currículo básico, con la restricción de la obligatoriedad de la Educación Artística, Sociología y Filosofía, además de tornar obligatoria la Lengua Inglesa. Conforme podemos observar, la MP 746/2016 complementa al PL de la Escuela Sin Partido, además de legitimar su carácter ideológico conservador.

Una tercera medida fue la aprobación, en 2016,⁶⁹ de la Enmienda Constitucional relacionada con los gastos del gobierno federal. Oficialmente nombrada como PEC 55, PEC 241, o aun, PEC del Techo de los Gastos Públicos, constituye una PEC que limita los gastos del gobierno por 20 años.⁷⁰ Esta congela, por dos décadas, las inversiones públicas, sobre todo aquellas destinadas a la educación, a la salud y a los derechos laborales, a propósito del congelamiento del sueldo mínimo.

El Proyecto Escuela Sin Partido, la MP 746/2016 y la PEC 55 provocaron una reacción del sector docente de la Educación Básica a la Superior. Según datos de la Unión Brasileña de Estudiantes Secundarios (UBES),⁷¹ a partir del 22 de septiembre

⁶⁹ Pese a las manifestaciones diarias realizadas a lo largo y ancho del país en contra de la aprobación de dicha Enmienda, fue promulgada por el Congreso Nacional el día 15 de diciembre de 2016 y pasó a existir como ley que debe ser ejecutada a partir del 2017.

⁷⁰ Las diferentes organizaciones representativas de la clase trabajadora brasileña, además de aquellas entidades de representación docente, estudiantil, así como los movimientos sociales y organizaciones populares nombraron la PEC 55 como “PEC de la Muerte”.

⁷¹ Cf. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas UBES, *UBES divulga lista de escolas ocupadas e pautas das mobilizações*. [En línea]. Disponible en: <<http://ubes.org.br/2016/ubes-divulga-lista-de-escolas-ocupadas-e-pautas-das-mobilizacoes/>>. [Consulta: 20 de agosto, 2017].

del 2016 empezaron las ocupaciones de escuelas. Fueron en total 1.197 escuelas e institutos federales, además de 82 universidades y 4 Núcleos Regionales de Educación los tomados por estudiantes (apoyados por docentes) en contra de estas medidas. Si bien las escuelas del campo del MST no han sido ocupadas por los estudiantes, especialmente por estar localizadas en los asentamientos, el Movimiento ha apoyado las ocupaciones con donaciones de alimentos, además de articularse a las clases públicas realizadas en las escuelas.

La respuesta del Estado brasileño, sobre todo en Río de Janeiro, São Paulo y Paraná ha sido violenta, con el uso de la fuerza policiaca en contra de los estudiantes secundarios en diferentes momentos de las marchas. Y aunque en diciembre la mayoría de las escuelas ya habían retornado a sus clases, no hay lugar a dudas que allí está el embrión de una nueva articulación política de la juventud brasileña, similar a lo que ha pasado con el movimiento estudiantil chileno en años anteriores.⁷²

La trayectoria asumida por estos gobiernos en la política educativa brasileña representa una amenaza concreta al proyecto educativo-político de la Educación del Campo, tanto en el sentido de superar las tensiones y desafíos de la Política Nacional de Educación del Campo, como también en su dimensión político-ideológica, es decir, aquella relacionada con la consolidación de un proyecto de conocimiento basado en el *paradigma epistémico campesino*, fundamental para la conformación del sujeto histórico *Sin Tierra* y la Reforma Agraria Popular.

En esa dirección, la amenaza está presente en otros dos aspectos. El primero relacionado con la superación de la tendencia a una supremacía de la lógica escolar, muy presente en la política educacional brasileña. En esta perspectiva ha sido un gran desafío para el MST y demás movimientos hacer que se comprenda que la perspectiva de la Educación del Campo

⁷² A propósito del caso chileno, *vid.* Cecilia Millán, “El movimiento estudiantil en Chile frente al proyecto neoliberal”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein, (coords.), en *Reconfiguración de lo... , op. cit.* pp. 303-346.

está más allá del modelo oficial de escuela. Ello implica disputar, ya sea en la escuela o en la universidad, la propuesta curricular, los tiempos educativos y los objetivos de la formación. Asimismo, se plantea el desafío de interpelar los modelos de evaluación escolar impuestos por las Secretarías de Educación, basados en criterios homogeneizadores y con el fin último de cumplir los lineamientos de la Política Educativa impuesta por el Banco Mundial.

Un segundo aspecto consiste en garantizar el concurso público diferenciado para los(as) educadores(as) de las escuelas del campo. Si bien los logros del PRONERA y de la Política Nacional de Educación del Campo son una conquista que permite a la militancia del MST la garantía de una formación universitaria, para asumir la gestión escolar y la docencia de las escuelas del campo, es necesario someterse a las convocatorias públicas de las Secretarías de Educación. Estas organizan los concursos públicos bajo criterios estandarizados de titulación, de exámenes escritos y clases simuladas, sin considerar el vínculo del educador o educadora con el proceso de construcción de la propuesta de la Educación del Campo.

En los gobiernos del PT, el MST ha logrado negociar que en la gestión de las escuelas del campo estén educadores(as) de los asentamientos en los que se ubican las escuelas del campo. Por otro lado, el sector de educación del MST está en proceso de negociación con la SECADI para que sean realizados concursos públicos específicos, que garanticen el perfil de educadores y gestores en consonancia con la demanda educativo-pedagógica de la Educación del Campo. Al respecto, resulta importante señalar que la ausencia de un concurso específico ha desencadenado discontinuidades en los procesos formativos en las escuelas del campo, ocasionadas sobre todo por dos factores, uno relacionado con la rotatividad de los educadores ya que sus contratos son tan sólo de uno a dos años y, dos, vinculado con la exigencia del reinicio anual del proceso formativo de los nuevos educadores con respecto a la Educación del Campo, una vez que muchos que son aprobados vía concurso público desconocen la propuesta educativo-pedagógica

de la Educación del Campo.⁷³ La aprobación de la PEC 55 podrá incidir en esa demanda articulada por el MST.

Consideraciones finales

Ante el escenario latinoamericano, en que se profundiza la tendencia de las Reformas Educativas, nos pareció importante situar aquellas experiencias pedagógicas alternativas articuladas por los movimientos sociales que han logrado apropiarse de lo educativo y de lo pedagógico más allá del espacio escolar; es decir, comprendiéndolo en tanto proyecto político de enfrentamiento de las lógicas hegemónicas articuladas por la política educativa.

Cada contexto de lucha elabora su propio debate interno y propuesta política. En el caso de Brasil, traté de plantear cómo el movimiento social incide en una política pública y contribuye a la construcción de una Política Educativa Nacional, a partir de aquello que se puede nombrar como una contra-reforma educativa o una reforma educativa desde abajo, es decir, desde la clase trabajadora, del campo y de la ciudad. En esa perspectiva, se evidenció cómo la Educación del Campo constituye una de las respuestas articuladas por el MST y demás movimientos sociales campesinos brasileños en la ampliación del debate acerca de la concepción del derecho bajo la lógica de los sujetos del campo.

Es necesario destacar que la implementación de una Política Nacional de Educación del Campo constituye una conquista genuina de los movimientos sociales del campo y representa una ruptura paradigmática en la concepción de educación y de una política pública para el desarrollo sociocultural y económico del campo. Asimismo, al ser planteada como proyecto político, se incorpora al proceso de lucha por la tierra y por la Reforma Agraria, una vez que se posiciona en el campo de disputa por la hegemonía.

⁷³ Quisiera destacar que esta discusión ha sido tema de debate interno durante las semanas pedagógicas de las escuelas del campo en Ceará, en las cuales tuve la oportunidad de participar en los años 2014 al 2017.

En ese sentido, puede considerarse como un aporte para el debate el destacar que el MST está entre aquellos movimientos sociales campesinos que más avanzaron en la concepción de un proyecto político que suscite una voluntad colectiva nueva —en el sentido atribuido por Gramsci—,⁷⁴ que se expresa en la construcción de un sujeto histórico-político con potencial de articulación de un proyecto histórico de conocimiento, dirigido hacia la emancipación de las masas subalternas, en ese caso, los campesinos de Brasil. Para ello, es fundamental pensar un proyecto político que esté orgánicamente articulado con la necesidad histórica de su tiempo, es decir, de superación de la hegemonía del capital en el campo.

En la disputa hegemónica, es la primera vez en la historia política brasileña que los movimientos sociales tienen el poder de intervenir en el ámbito del Estado e imprimir, en la letra de la ley, una política pública elaborada desde su perspectiva.⁷⁵ Evidencia la capacidad de intervención política de los sujetos histórico-políticos del campo en reivindicar un concepto de educación en su dimensión epistémica, en tanto proyecto político. Indudablemente, la categoría Educación del Campo consiste en uno de los grandes aportes del MST, en articulación con otros movimientos campesinos, en el ámbito de disputa política con el Estado.

Como cultura política, la Educación del Campo constituye una base conceptual de resistencia, de denuncia política y de afirmación del paradigma epistémico campesino, que interpela la contradicción históricamente presente en la forma de pensar y planificar un proyecto para el campo en Brasil.

⁷⁴ Cf. Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*. Italia, Editora Einaudi, 1975.

⁷⁵ Si bien en la historia brasileña tenemos importantes experiencias como el Movimiento de Educación de Base (MEB) y los Círculos de Cultura promovidos en los años 60, entre otras experiencias de Educación Popular, no tuvieron el mismo nivel de incidencia política en el sentido de lograr que se generara una Política Nacional. Ello justifica reconocer que el MST, al articular la discusión de la Educación del Campo y convocar el Movimiento Nacional por una Educación del Campo logra avanzar en esa perspectiva.

En perspectiva latinoamericana, la Educación del Campo abre un conjunto de interrogantes que cuestionan la esencia del proyecto de modernidad en el plano epistémico, en su concepción político-económica de mundo y en el propio proceso de disputa hegemónica. Constituye una experiencia concreta para contra-restar la racionalidad del capital en su apropiación del territorio. Por tal razón, la Educación del Campo constituye una respuesta genuina para nuestro tiempo histórico, en permanente diálogo con la memoria de la resistencia brasileña y latinoamericana. Un proyecto político que reafirma que la *praxis* política se construye en lo real concreto de la vida cotidiana y en un contexto marcado por contradicciones propias de la lucha de los pueblos por su emancipación.

TERCERA PARTE

LA REFORMA EDUCATIVA
DE 2013 EN MÉXICO
SUJETOS, PROCESOS Y ESPACIOS
POLÍTICO-PEDAGÓGICOS

LOS DOCENTES: FIGURA CENTRAL DE
LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013.
SENTIDOS, TENSIONES Y ARTICULACIONES

MARTHA CORENSTEIN ZASLAV, NANCY ZÚÑIGA ACEVEDO
Y BLANCA MARGARITA FLORES RAMÍREZ

Las reformas educativas promovidas en la historia reciente de México expresan tensiones y articulaciones en que se condensan diferentes posiciones de los distintos sujetos pedagógicos. En este proceso, los docentes, sobre todo los de Educación Básica, constituyen y han constituido una figura central, al ser sujetos activos o al verse afectados desde hace décadas, por las políticas educativas de los gobiernos en turno. Ni qué decir de las implicaciones que tienen en su quehacer las propuestas e innovaciones pedagógicas que en contextos específicos han ocupado el interés de los especialistas o de otros agentes, como es el caso de los organismos internacionales o de las agencias financiadoras, así como las demandas de carácter laboral y gremial impulsadas por las organizaciones magisteriales, tanto a nivel federal como estatal, los cambios e innovaciones que derivan del desarrollo científico-tecnológico y, actualmente, de las nuevas formas y estrategias de evaluación que impactan en su contratación, en su ingreso y en su permanencia en el servicio docente.

Particularmente, el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha asumido que la fuente más importante de los problemas educativos en el país y del bajo desempeño de los alumnos de Educación Básica en las evaluaciones nacionales e internacionales ha sido el magisterio. De esta forma, al docente se le responsabiliza y se le convierte en el actor principal, a través del cual el Estado puede garantizar el derecho a una educación de calidad para los niños y adolescentes de nuestro país.

En el marco de la Reforma Educativa de 2013, impulsada desde el inicio del periodo presidencial de Peña Nieto como parte de la firma del Pacto por México, se generaron leyes y se crearon nuevos organismos, se modificó la legislación educativa y se ejecutaron cambios en la gestión y organización interna de las escuelas, lo que ha impactado, de manera particular, en el trabajo de los profesores y las profesoras, ocasionando tensiones entre diversos actores implicados, reflejadas en diferentes acciones y agudizadas en algunas zonas del país, que de acuerdo a sus características específicas y regionales, han definido la capacidad de respuesta y movilización del magisterio.

En este trabajo se presentan algunos de los discursos que han emergido para caracterizar al sujeto docente, fundamentalmente al de Educación Básica, tendiendo como base los primeros tres años (2013-2016) de implementación de la reforma educativa en México, con el objeto de identificar las formas más relevantes de tensión, conflicto y posicionamientos que se han generado, tanto en medios de comunicación tradicionales —televisión, prensa y radio—, como en las nuevas plataformas digitales y redes sociales, actos políticos, eventos, marchas y expresiones públicas. Para lo anterior, se aborda el marco legal que da cuenta de las modificaciones constitucionales de la Reforma con respecto a la figura del docente; se presentan algunos datos sobre la situación de los mismos del nivel educativo básico, mostrando su diversidad; además, se propone una delimitación conceptual para el análisis, así como los sentidos que diversos actores le otorgan a la actividad propia del docente, a su acción política, pedagógica y socio-cultural.

Este análisis se realizó mediante lecturas especializadas sobre el tema, tanto de las producciones de expertos como de los documentos surgidos desde la puesta en marcha de la Reforma, de las elaboraciones teóricas del amplio equipo de investigación del proyecto Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL),¹ y de la sistematización, seguimiento de las noticias y los debates sobre el tema.

Antecedentes y marco legal de la Reforma Educativa 2013

En el año 2012 inició, junto con el mandato del presidente Enrique Peña Nieto y como parte de las llamadas reformas estructurales, un proceso que tuvo como objetivo reformar la educación pública del país, para retomar la rectoría de la educación por parte del Estado. En este marco, el 10 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México,² en que se dedica un apartado sobre educación y, particularmente se señalan, con respecto a la figura del docente de Educación Básica, dos ejes principales: la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), a partir del establecimiento de un sistema de concursos y evaluaciones con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas docentes; así como el fortalecimiento a la profesionalización de la educación inicial de los maestros al otorgar apoyo a las normales

¹ El equipo APPeAL ha sostenido un espacio de formación, investigación y reflexión permanente durante el proceso de investigación realizado y las perspectivas teóricas y ejes de análisis han sido resultado de las discusiones y debates llevados a cabo por el mismo a partir del desarrollo del proyecto en que se ubica este trabajo.

² El Pacto por México fue un acuerdo político suscrito por el presidente de la República y los presidentes nacionales de los partidos políticos con mayor presencia, hasta entonces, en el país (Partido Revolucionario Institucional; Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática). Dicho Pacto, tuvo entre uno de sus principales objetivos sentar las bases de un nuevo acuerdo nacional político para realizar cambios en las esferas social, económica y política, al generar reformas estructurales. *Cf.* Pacto por México, [en línea]. Disponible en: <<http://pactopormexico.org/como/>>. [Consulta: 10 de junio, 2016].

para impartir una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país.³

Con el antecedente de este Pacto, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) envió una iniciativa de reforma educativa a la Cámara de Diputados,⁴ la cual, después de un proceso de modificaciones, se promulgó el 25 de febrero de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto, en compañía de los integrantes del Pacto por México y del entonces Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet.⁵

La Reforma consistió en la modificación a los artículos 3° y 73° constitucionales, de este modo se estableció que:

el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.⁶

³ Pacto por México, “Compromisos 12 y 13”, 2012. [En línea]. Disponible en: <<http://pactopormexico.org/acuerdos/>>. [Consulta: 10 de junio, 2016].

⁴ La iniciativa fue aprobada con algunas modificaciones y después de pasar a la Cámara de Senadores, fue declarada constitucional el 6 de febrero de 2013.

⁵ Emilio Chauffet fue titular de la SEP hasta el 27 de agosto de 2015, fecha en que Aurelio Nuño Mayer fue nombrado por el presidente Enrique Peña Nieto como nuevo titular de dicha Secretaría.

⁶ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, DOF, 2013.

Con este discurso, el Estado pretendió recuperar la rectoría de la educación a partir de la regulación de las plazas docentes —que anteriormente estaban vinculadas con el ingreso de los egresados de las Escuelas Normales— y la promoción de los profesores en servicio que dependía del programa de Carrera Magisterial, así como de una serie de procesos controlados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en acuerdo con la propia Secretaría de Educación Pública.

También se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad; para ello se le concedió autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con el objetivo de “evaluar la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.⁷ Para ese propósito se dotó a dicho Instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema (entre ellos la “evaluación” del desempeño académico de los docentes), así como el diseño de los lineamientos que las autoridades educativas federales y locales deberán seguir para armonizar la ley en todos los estados, con el propósito de llevar a cabo la evaluación que permita la mejora educativa para avanzar en la “equidad” y calidad de la educación, como mandato constitucional.

En cuanto al artículo 73º, se declaró que el Congreso tiene la facultad para establecer el Servicio Profesional Docente con base en las directrices referidas en el artículo 3º de la Constitución.⁸ Como parte de este proceso de Reforma, se aprobaron tres leyes secundarias, publicadas el 11 de septiembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación: la modificación a la Ley General de Educación, la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

Con respecto a la figura del docente, en la Ley General de Educación se hicieron las modificaciones correspondientes para señalar al docente como uno de los responsables del aprendizaje de los alumnos y de la calidad de la educación, además se incorporó el sustento jurídico desde esta normativa para dar legalidad al Servicio Profesional Docente y al Sistema de Evaluación.⁹

La LGSPD establece en su artículo 2º cuatro objetivos principales: regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior; establecer los perfiles, parámetros e indicadores del SPD; regular los derechos y obligaciones derivados de dicho Servicio y rendición de cuentas en el mismo.

En este sentido, la reforma educativa modificó los mecanismos para el ingreso, la promoción y permanencia tanto de docentes, como de directores y supervisores que participan en el sistema educativo, a partir del establecimiento de concursos de oposición y pruebas de evaluación regulados por el INEE, todo ello con el fin de garantizar “la idoneidad de los conocimientos y las capacidades que correspondan” en cada puesto. De este modo, la reforma educativa sentó las bases para regular la dimensión profesional y laboral del gremio de los docentes desde el Servicio Profesional Docente.¹⁰

Diversidad de los docentes en México

Como suma a lo anterior, otra de las disposiciones de la Reforma Educativa de 2013 tuvo como iniciativa la creación de un padrón único de maestros, con el fin de producir un Sistema de Información y Gestión Educativa (SEGED) a partir del censo

⁹ Entre los artículos reformados se encuentran: 10º, 12º, 13º, 14º y 20º. Vid. SEP, *Ley General de Educación*. (Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*). México, DOF, el 17 de diciembre de 2015.

¹⁰ Rodolfo Ramírez, “La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?”, en Raymundo Rodolfo Ramírez (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2013.

de escuelas, docentes y alumnos,¹¹ el cual da cuenta, desde la dimensión cuantitativa, de la heterogeneidad de los sujetos que conforman este importante campo de lo educativo.

Así, de acuerdo al informe presentado por el INEE en su oportunidad,¹² 1,201,517 profesores formaban parte del cuerpo docente de las 228,205 escuelas de Educación Básica para atender a 25,939,193 alumnos inscritos durante el ciclo escolar 2013-2014. El mayor número de los educadores trabajaba en el tipo de servicio general: en preescolar la proporción representaba el 83%, en primaria el 92% y en secundaria el 56%. Por su parte, los docentes de preescolares y primarias indígenas representaban el 8 y 6.3%, respectivamente.¹³

La mayoría de escuelas de tipo de servicio general se ubicaban en localidades urbanas: la relación en preescolar era de 78 de 100, en primarias de 73 y en secundarias la proporción correspondía a 94 de 100. En las zonas rurales se encuentran predominantemente los docentes que atienden las modalidades indígena y comunitaria en preescolar y primaria, así como las opciones comunitarias y telesecundarias para el nivel secundario.¹⁴ Asimismo,

más de un cuarto de las escuelas preescolares del país son unitarias (26.8%), donde cursan 379,721 niños; casi la mitad de

¹¹ Dicha disposición fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2013, año en que se llevó a cabo el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). El informe presenta un mapa de las particularidades de los profesores y de las profesoras que participan en el Sistema Educativo Nacional, al incluir datos sobre su trayectoria, su formación inicial, así como la situación laboral en la que se encuentran. (Cf. www.censo.sep.gob.mx). Asimismo *vid.*: INEE, *Los docentes en México. Informe 2015*. México, INEE, 2015. (Este informe se realizó con fuentes de información como el formato 911 de la SEP y algunos datos del Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje 2013 [TALIS, por sus siglas en inglés], en el año 2015).

¹² INEE, *Los docentes en México. Informe 2015*. México, INEE, 2015. p. 25.

¹³ *Ibid.*, p. 26.

¹⁴ *Ibid.*, p. 29.

las escuelas primarias (44%) funcionan como multigrado, con una matrícula de más de un millón de estudiantes (1,327,388) y cerca de 20% de las escuelas telesecundarias son unitarias o bidocentes (19.7%), en las cuales se atiende a 86,361 alumnos.¹⁵

El INEE reconoce que los docentes ubicados en contextos de alta vulnerabilidad social enfrentan mayores retos que sus pares que laboran en ambientes de menor marginación y pobreza. En educación preescolar, el 65% de los docentes en la modalidad general labora en localidades de marginación media, baja o muy baja. El 96% de los profesores de escuelas indígenas y el 81% de la modalidad comunitaria ejercen su profesión en zonas de alta y muy alta marginación. Esta misma situación es similar en los niveles de primaria y secundaria, ya que tanto los docentes de escuelas comunitarias como indígenas trabajan en contextos de alta o muy alta marginación.¹⁶ El 86.8% de los docentes de Educación Básica labora en escuelas de sostenimiento público: 81% en preescolar, 90% en primaria y 86% en secundaria.¹⁷ Las escuelas de educación preescolar y primaria son mayoritariamente atendidas por mujeres docentes: en preescolar existen 93 educadoras por cada 100 docentes; en primaria la presencia femenina disminuye a 67%, mientras que en secundaria es ligeramente superior a la de los varones con un 52%.

En cuanto a la escolarización de los docentes, las generaciones de profesores jóvenes tienen más años de estudio que las generaciones más adultas. Además, se ha incrementado el número de docentes con posgrado. También se observa que la proporción de los docentes que exclusivamente se reconocen como normalistas¹⁸ ha ido disminuyendo, mientras que aumentó

¹⁵ INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2014*. México, INEE, 2015, p. 304.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Con normalistas se refiere a los egresados de las Escuelas de Educación Normal antes de la Reforma de 1984. En el ciclo escolar 2013-2014, existían en México 484 Escuelas Normales con 132,205 estudiantes. De és-

la correspondiente a profesionales con licenciatura; lo anterior porque desde 1984 los egresados de las normales obtienen el título de licenciados, además de que se suman egresados de instituciones como la Universidad Pedagógica Nacional y de otras instituciones de educación superior.¹⁹

Los datos presentados nos muestran un panorama que da cuenta de la diversidad de situaciones y de sujetos que componen al magisterio mexicano. Por un lado, los referentes que podemos ubicar tienen que ver con las zonas de trabajo, los niveles, las modalidades, el género de los docentes y una cuestión muy importante, su formación y trayectoria, pues éstas se ven reflejadas en el tipo de perfil que se establece desde la Reforma Educativa de 2013, en donde el campo docente ya no es exclusivo de los egresados de las normales, debido a que en la LGSPD se reconocen como profesores potenciales tanto a los egresados normalistas como a aquellos profesionales con formación docente pedagógica o de áreas afines.

Por ello, hablar de la figura docente es reconocer las condiciones diversas, heterogéneas y desiguales en su formación inicial, así como en su trayectoria y situación laboral que tienen con las entidades responsables. Aunque para efectos de la Reforma Educativa de 2013, se le considera como un ente homogéneo y se le responsabiliza, casi exclusivamente, de los resultados educativos y de la calidad medida con estándares nacionales e internacionales (de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos —OCDE—, principalmente) y los que ha ido proponiendo el INEE.

Discursos y posicionamientos sobre los docentes

Para fines de este capítulo, la docencia es entendida como una construcción histórica social, la cual depende de quién la nombre

tas sólo 274 eran instituciones públicas con 101,722 alumnos. Cf. INEE, *Los docentes...*, p. 88.

¹⁹ *Ibid.*, p. 40.

y desde qué posición —relacional y diferencial— lo haga, así como de los sentidos que construyan y se le desee imprimir; por lo tanto, es un significante abierto que no puede ser definido *a priori*. Se constituye en un campo de disputas por promover ciertas fijaciones, que resultan en cada caso, provisorias y precarias, las cuales deben incorporar, reformular y resistir diversas tensiones y configurar articulaciones en la disputa por la hegemonía.²⁰

A partir de lo anterior, hacemos uso del término de discurso desde la perspectiva de Laclau y Mouffe, el cual es entendido como el conjunto de “elementos lingüísticos y no lingüísticos que no están meramente yuxtapuestos, sino que constituyen un sistema diferencial y estructurado de posiciones”.²¹ Asimismo, asumimos que “ninguna formación discursiva es una totalidad suturada ni completa pues éstas se construyen en las relaciones sociales, lo cual permite que la contingencia y la articulación sean posibles”.²² Al respecto, los mismos autores afirman que la práctica de la articulación consiste en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido y es el carácter parcial de esa fijación, el que permite o hace posible cierta apertura de lo social que resulta de todo discurso dentro del campo de la discursividad.²³ Es decir, en las prácticas relacionales, que en este caso se construyen en torno a los docentes, es importante identificar tanto los discursos como las prácticas articulatorias que fijan el sentido del ser docente y la manera en cómo los elementos sobre la identidad del magisterio se modifican como resultado de esa práctica.

²⁰ Myriam Southwell, “El análisis político del discurso y la cuestión de la politicidad en la educación”, en María del Pilar Padierna y Mónica García, (coords.), *Lo político en las subjetivaciones. Una década de investigaciones desde el análisis político de discurso*. México, PAPDI/Plaza y Valdés, 2017.

²¹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. “Más allá de la positividad de lo social”, en *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México, Siglo XXI, 1985, p. 123.

²² *Ibid.*, p. 121.

²³ *Ibid.*, p. 119.

Así, en el caso particular de los profesores de Educación Básica —en los cuales centramos nuestro análisis—, los discursos se construyen en relación con lo que algunos sectores piensan de ellos, su deber ser y su función social así como la realidad de las aulas, el día a día y la forma en que los docentes se asumen, o no, como tales; es decir, las condiciones en las que los sujetos actúan en determinados momentos, los cuales están dados por una determinada configuración discursiva, entendida como una práctica articuladora que constituye y organiza —de manera precaria y contingente— las relaciones sociales.²⁴

Por ello, el análisis de los discursos sobre el trabajo docente se refiere, en parte, a los procesos de articulación y producción de sentidos;²⁵ es decir, de aquellos discursos y prácticas que se proponen producir un cierre parcial y precario (como lo hace el discurso oficial —SEP, INEE, etcétera— con una concepción homogénea sobre los docentes) de aquellos cuya significación está abierta y se refieren a procesos más amplios que se inscriben en las luchas por la hegemonía. En este sentido, nos interesa destacar aquellos discursos que han emergido con respecto a la función social, pedagógica o laboral que se tiene acerca de los docentes, sobre todo de Educación Básica, en su condición, no sólo social sino además, pedagógica, sin perder de vista que —tal como lo precisa Puiggrós—, “los sujetos pedagógicos, son el producto de múltiples combinaciones de lo pedagógico y de aquellos procesos sociales que no son pedagógicos sino políticos, ideológicos, relativos a la organización social”.²⁶

En este sentido, Henry Giroux²⁷ plantea la necesidad de reconocer que los docentes pueden ejercer un liderazgo intelectual, pues poseen las capacidades y las experiencias necesarias para proponer, construir e imaginar otras formas de hacer educación,

²⁴ *Ibid.*, p. 105.

²⁵ E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*

²⁶ Adriana Puiggrós, *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Galerna, 1990, p. 77.

²⁷ Henry Giroux, *Los profesores como intelectuales*. Barcelona, Paidós, 1990.

por lo que resulta importante examinar y concebir el quehacer docente como una tarea intelectual, y no reducida a una concepción en términos puramente instrumentales o técnicos.

Por ello resulta central considerar la capacidad de los docentes como intelectuales y profesionales de la educación y de la cultura, lo que contribuye a aclarar el papel que desempeñan en la producción y legitimación de diversos intereses políticos y sociales pues su labor está fuertemente asociada con los saberes que apropian, usan y producen, mediante las pedagogías que ellos mismos aprueban, rechazan, utilizan y crean. Sin embargo, a pesar del trabajo empírico y teórico sobre el quehacer docente, es evidente que la Reforma Educativa de 2013 fue dejando fuera de las decisiones al magisterio,²⁸ a pesar de ser un actor central en los procesos de formación y el más afectado por la implementación de dicha Reforma.

A partir de los referentes teórico-conceptuales planteados, podemos identificar una diversidad de sujetos, diferencias y mediaciones con respecto a los docentes como sujetos heterogéneos y diversos, cuyas disputas, posiciones, relaciones, significaciones y acciones se construyen y negocian en el trabajo cotidiano en condiciones concretas, con los otros, dentro y fuera de las instituciones.

A continuación, presentamos una breve descripción sobre los discursos y posicionamientos que diferentes actores construyen o han construido con respecto a los docentes, los cuales se clasifican en dos grandes bloques: en primer lugar, se encuentra el discurso oficial que se estructura a partir de lo establecido, desde lo gubernamental, institucional y lo jurídico, y, posteriormente,

²⁸ Cf., Manuel Gil Antón, “¿Dónde quedó la bolita?”, en *El Universal*. México, 16 de agosto de 2014, [en línea]. Disponible en: <<http://goo.gl/ZW4W6c>>. [Consulta: 25 de junio, 2016]; Manuel Gil Antón, “La Reforma Educativa: el fin de un prejuicio”, en *El Universal*. México, 01 de marzo de 2016. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/nvqILj>>. [Consulta: 25 de junio, 2016]; Isaac Torres Cruz, “Los profesores no tuvieron voz en la elaboración de la reforma educativa”, en *La Crónica*. México, 06 de septiembre de 2016. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/4SPjK>>. [Consulta: 10 de septiembre, 2016].

otros discursos, los cuales agrupan a aquellos actores institucionales, organizacionales y magisteriales que dan cuenta de las tensiones y articulaciones que una reforma como la que ha impulsado el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto representa con respecto a los sentidos y las formas de llevar a cabo las acciones docentes en el terreno simbólico-discursivo, así como en los cambios y adecuaciones que el propio gobierno ha tenido que hacer a la propuesta inicial de reforma educativa y su operación.

El discurso normativo oficial

La Reforma Educativa de 2013 presenta una imagen del docente como un servidor o trabajador del Estado, cuyas características deben ser las de un profesional capacitado, responsable y cumplido, así como con una lógica aspiracional y de reconocimiento basada en el mérito individual. Al respecto, desde el discurso oficial se señala que la Reforma contiene reglas claras, para que el mérito profesional y personal sea la única forma de ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo que pone en duda que los actuales profesores puedan cumplir con esta tarea.

A partir de la revisión de las adiciones y modificaciones legislativas de dicha Reforma, podemos identificar cómo se concibe al sujeto docente tomando en cuenta el discurso oficial. El artículo 3° constitucional, hace referencia a un maestro “idóneo” al establecer que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que [...] la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”²⁹ y de la calidad educativa.

Por otra parte, la LGSPD, en su artículo 4, fracción XXV define al “personal docente” como: el profesional en la Educación Básica y Media Superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza

²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2015.

aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.³⁰

De la misma forma, el artículo 12° de la misma Ley establece las cualidades y competencias profesionales entre los docentes para promover el máximo aprendizaje de los estudiantes:

Las funciones docentes [...] deberán orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan.³¹

Lo anterior deja de lado la función básica de enseñanza de los profesores, centrándose en el aprendizaje de los alumnos e indicadores de medición de la “calidad”.

La Reforma también ha estado acompañada de un discurso por parte del Estado para retomar la rectoría de la educación. Sin embargo, lo único que ha sido visible es la evaluación del desempeño docente para el ingreso, promoción y su permanencia al sistema educativo; es decir, ese discurso gubernamental ha dejado de lado aspectos pedagógicos importantes que implican a otro tipo de actores en la búsqueda de la mejora educativa, donde los propios docentes no sólo no son tomados en cuenta, a pesar de que las reformas modifican diversas dimensiones de su condición, sino que han recibido un trato indigno e injusto.³²

³⁰ Cámara de Senadores, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 11 de septiembre de 2013.

³¹ *Idem*.

³² Hechos que fueron documentados en diversos medios y han sido tema recurrente de especialistas e investigadores. Para muestra de ello se sugieren los artículos que, entre otros, Hugo Aboites ha publicado al respecto en el periódico *La Jornada*. México, 2015. Se puede citar como ejemplo su

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El INEE,³³ encabezado por cinco integrantes que conforman la Junta de Gobierno,³⁴ ha sido, por lo menos inicialmente en esta Reforma, un actor clave al jugar un rol como dispositivo del Estado. En este sentido, se le han otorgado distintos fines y atribuciones³⁵ entre los que destacan la evaluación: de la calidad de la educación, de los maestros (con los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente), de directores, supervisores, instalaciones, autoridades educativas, planes, materiales, programas, métodos educativos, escuelas, de los aprendizajes de los alumnos, así como de difundir los resultados del Sistema Educativo Nacional. Como objetivos del proceso de evaluación

artículo titulado “Las contradicciones del INEE” del 03 de octubre de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/10/03/opinion/016a1pol>>. [Consulta: 01 de junio, 2017]. En que analiza cómo la evaluación centralizada, estandarizada, vertical propuesta por el INEE no cumple con las exigencias legislativas y deja de lado a los docentes. Asimismo, se sugiere la nota de Martha de Jesús López Aguilar, “Normalistas, los más idóneos para ser maestros” publicado en *La Jornada* el 23 de mayo de 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/05/23/opinion/017a2pol>>. [Consulta: 01 de junio, 2017]. En donde, después de la primera evaluación de desempeño realizada, se documentan las desventajas y problemas que se derivaron de esta primera aplicación, así como el trato indigno que recibieron algunos docentes durante la misma.

³³ El INEE se creó por decreto presidencial en el año de 2002, como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. En 2013, año de la Reforma Educativa promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto, se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la tarea fundamental de “evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”, Cf. INEE. [En línea]. Disponible en: <www.inee.edu.mx/>. [Consulta: 25 de junio, 2016].

³⁴ La junta de gobierno nombrada en este periodo estuvo conformada por: Sylvia Schmelkes, Margarita Zorrilla, Gilberto Guevara, Teresa Bracho y Eduardo Backhoff.

³⁵ *Vid.* “La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 11 de septiembre de 2013.

(Ley del INEE, Artículo 7°) se establece: mejorar la calidad de la educación, orientar la formulación de políticas educativas, medir el grado de aprendizaje de los alumnos, mejorar la gestión escolar y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En lo que va de la Reforma, el INEE se ha hecho cargo, (auxiliado de instancias como el Centro Nacional de Evaluación [CENEVAL]),³⁶ de los concursos de Ingreso y Promoción al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, y de la primera Evaluación del Desempeño o Permanencia, con lo cual han sido evaluados hasta febrero de 2016 cerca de un 10% del total de docentes, directores y supervisores en el país. En ésta, queda implícito lo que se considera un buen docente, de acuerdo con sus resultados: insuficientes, suficientes, buenos y destacados.³⁷

Estos procesos han sido objeto de conflictos, de rechazos, de despidos y de encarcelamientos de docentes, de críticas de académicos y de especialistas en evaluación y se han generado tensiones con diversos e importantes gremios magisteriales y con otros actores de la sociedad que rechazan los procedimientos y el sentido punitivo de la evaluación.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

El SNTE es la organización sindical nacional integrada por los “trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos

³⁶ Asociación civil cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas.

³⁷ Cf. INEE, *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015-2016*. México, INEE, pp. 14-17. [En línea]. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/20151110_CRIT_EB.pdf>. [Consulta: 01 de junio, 2017].

descentralizados y desconcentrados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas”.³⁸

Es el sindicato magisterial más grande de América Latina, con aproximadamente un millón y medio de agremiados, que realizan su afiliación por el hecho de laborar en las instituciones mencionadas, es decir, de manera automática y obligatoria. Es la representación hegemónica de la organización magisterial en nuestro país y está integrado por 61 Secciones que se encuentran a lo largo de la República.

En las últimas décadas, el SNTE se ha caracterizado por trabajar con una lógica corporativista y sus líderes han figurado mediáticamente por establecer vínculos con los gobiernos en turno (PRI o PAN), a cambio de privilegios políticos y económicos. Su ex lideresa, Elba Esther Gordillo, quien ejerció el liderazgo del sindicato, directa e indirectamente desde 1989, fue encarcelada el 26 de febrero de 2013, acusada de desvío de recursos del SNTE y evasión fiscal; su aprehensión fue una de las primeras acciones que realizó el gobierno de Enrique Peña bajo la promesa de que el Estado retomaría la rectoría del proyecto educativo y acabaría con la corrupción. Con esa detención, el SNTE quedó más supeditado a las decisiones del gobierno federal y de la SEP, entre ellas, a la nueva reforma del gobierno entrante en esa época.

El 28 de febrero de 2013, Juan Díaz de la Torre, quien hasta entonces había ocupado el cargo de secretario general de la organización sindical, fue nombrado presidente del SNTE en medio de sospechas de complicidad con respecto a los delitos que se le imputaron a la ex líder sindical. Durante el proceso de reforma educativa, la cúpula sindical del SNTE, encabezada por él, ha subordinado y respaldado incondicionalmente las acciones y posturas del gobierno, legitimando con ello los cambios

³⁸ Organización sindical a nivel nacional, que surge por acuerdo del Congreso Nacional de Trabajadores de la Educación celebrado en diciembre de 1943, cuya misión es el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses comunes. Cf. SNTE, *¿Quiénes somos?* México, SNTE. [En línea]. Disponible en: <www.snte.org>. [Consulta: 25 de junio, 2016].

legislativos y las acciones realizadas para imponer la Reforma. El papel del SNTE fue el de sentarse a lado del Secretario de Educación sin dar declaraciones y sin realizar cuestionamientos sobre los perjuicios para sus propios agremiados. En reiteradas ocasiones, ha intentado convencer a los profesores de las “bondades” de dicha Reforma, y aunque ciertas secciones del mismo sindicato (como en Coahuila, Baja California y otros estados de la República), realizaron paros en contra de la Reforma, ha predominado una asimilación paulatina de las directrices impuestas por el gobierno a través de la SEP.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

La CNTE³⁹ como movimiento sindical se posiciona en desacuerdo con el liberalismo, el capitalismo y la globalización económica. Para esta organización gremial el maestro es pieza clave de la transformación nacional, y debe caracterizarse por ser revolucionario, nacionalista y pragmático y no como el maestro puntual, ortodoxo y apolítico.⁴⁰

A partir de la aparición del proyecto de Reforma Educativa de 2013, la CNTE se encargó de visibilizar su postura frente a

³⁹ Es una organización sindical, fundada en Chiapas en el año de 1979, por corrientes autodenominadas democráticas, a raíz de una escisión al interior del SNTE; como grupo denunciaban la “cercanía” del sindicato con el régimen y la renuncia a defender los intereses de los maestros. De acuerdo a un blog de una de las secciones, la CNTE se autodefine como “una organización de masas conformada por los trabajadores de la educación democráticos del país, independientemente de la burguesía y su estado, del charrismo sindical y de cualquier organismo político, es decir, no es propiedad de nadie más que de los propios trabajadores de la educación. Es un frente de clase, porque participan en ella trabajadores de la educación que aceptan el principio universal de lucha de clases; lo fundamental es que estén dispuestos a luchar por sus intereses de clase, por la solución de sus demandas económicas, sociales, laborales, profesionales y políticas”. Cf.: CNTE. [En línea]. Disponible en: <<http://goo.gl/Jb2wbC>>. [Consulta: 04 de agosto, 2016].

⁴⁰ CNTE, *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resoluciones*. México, CNTE, 2013.

la misma desde un posicionamiento crítico de contrarreforma. Los profesores afiliados recurrieron a acciones como protestas, cierre de escuelas, de casetas y carreteras, paro de actividades, plantones y marchas, llevados a cabo tanto en los estados como en la capital del país (las secciones más visibles fueron la 22 de Oaxaca, la 7 de Chiapas, la 18 de Michoacán y la 9 de la Ciudad de México). También, organizaron diversos eventos académicos y políticos de discusión, como lo fueron foros regionales en los que participaron tanto los docentes como académicos de diversas instituciones educativas, y a partir del 2016 llevan a cabo la iniciativa del Diálogo Nacional por la Educación.⁴¹

Asimismo, en el 2013 publicaron dos documentos en los que argumentan su postura como gremio ante la Reforma, los cuales son: *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resolutivos*⁴² y *Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*.⁴³ En éstos se habla de la necesidad de abrogar las modificaciones a los artículos 3° y 73°, debido a que carecen de legitimidad; se trata de una reforma laboral, administrativa y empresarial; no tienen un contenido pedagógico; no respetan los derechos de los maestros; la Reforma es impuesta por organismos internacionales y privatiza la educación. Además, exigen que su gremio sea consultado en el proceso de reforma educativa.⁴⁴

⁴¹ Iniciativa de diálogo abierto con la sociedad para debatir sobre la verdadera transformación de la Educación Pública en el país; es encabezada por la CNTE, investigadores y académicos de universidades, organizaciones sociales y políticas. Comenzó con el Encuentro Preparatorio el 23 de enero del 2016 y continuó con la realización de diversos eventos tendientes a conformar una propuesta de educación alternativa.

⁴² CNTE, *Análisis y perspectivas...*, *op. cit.* [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/R95XJ1>>. [Consulta: 04 de agosto, 2016].

⁴³ Cf. CNTE, *Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*. México, CNTE, 2013. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/eHjVkk>>. [Consulta: 04 de agosto, 2016].

⁴⁴ CNTE, “Posición de la CNTE ante la contrarreforma educativa expuesta en los foros: ‘Análisis y perspectivas de la reforma educativa’”, en CNTE, *Análisis y perspectivas...*, *op. cit.*

A la postura anterior se han sumado diversos intelectuales y académicos con el fin de crear espacios de interlocución entre la CNTE y la academia, trabajando conjuntamente en debates sobre la necesidad de construir un proyecto educativo alternativo a lo planteado desde la Reforma Educativa de 2013. Algunos de ellos son Manuel Gil (COLMEX), Alberto Arnaut (COLMEX), Hugo Aboites (UAM), Hugo Casanova (UNAM), Ángel Díaz-Barriga (UNAM), Antonia Candela y Elsie Rockwell (DIE-CINVESTAV-IPN), entre otros.

Como actor, la CNTE ha visibilizado que la Reforma fue aprobada sin análisis ni discusión y sin tomar en cuenta la participación de estudiantes, maestros, padres de familia e investigadores, de manera que sólo responde a intereses de particulares, empresariales, y a organismos internacionales, por lo que se ha manifestado a favor de su abrogación.⁴⁵ Sin embargo, se ha visto que algunas de sus acciones, realizadas fundamentalmente como protestas, no han alcanzado el objetivo propuesto, aunque sí han permitido abrir algunos espacios de interlocución.

Mexicanos Primero

Constituida como una organización de la sociedad civil, aunque fundamentalmente de carácter empresarial, Mexicanos Primero,⁴⁶ ha tenido como centro de su discurso a los docentes,

⁴⁵ Esto lo refuerza lo que algunos especialistas han sostenido al señalar que la Reforma Educativa de 2013 es anticonstitucional, ya que entre otras cuestiones, ninguna ley puede ser retroactiva y afectar derechos ya adquiridos; no se consultó al magisterio ni a los pueblos originarios, lo que contraviene artículos de derechos humanos; y sus leyes secundarias y generales afectan al federalismo mexicano.

⁴⁶ Mexicanos Primero nació en el año 2005 como Asociación Civil, su creador fue Emilio Azcárraga Jean (dueño de Televisa) junto con 12 empresarios más. El primer presidente de Mexicanos Primero fue Alejandro Ramírez, quien también fungió como asesor de Josefina Vázquez Mota cuando estuvo al frente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y después de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Posteriormente dicha asociación fue presidida por Claudio X. González (ex presidente de fundación Televisa,

sobre todo las secciones que conforman la CNTE, y ha insistido en que la Reforma y la Ley General del Servicio Profesional Docente debe aplicarse sin miramientos. La filosofía de Mexicanos Primero está basada en que sólo la educación de “calidad” cambia a México.

Dos de sus metas principales son: 1) alcanzar al mundo en *cantidad* educativa y 2) alcanzar al mundo en *calidad* educativa. Para ello, Mexicanos Primero asegura que los caminos para lograrlo son:⁴⁷

- A. *Recuperar la rectoría de la educación* (acabar con el secuestro de la educación por parte de las cúpulas sindicales para que el Estado retome el mando).
- B. *Profesionalización docente* (a través de mejorar las condiciones para todos —especialmente para los buenos maestros y directores—).
- C. *Gasto transparente y eficiente* (al eliminar el despilfarro, la corrupción y la ineficiencia).
- D. *Autonomía y participación de las escuelas* (empoderándolas con más capacidad de gestión).

En septiembre de 2012, algunos meses antes de la Firma del Pacto por México que daría pie a la reforma educativa del gobierno en turno, la organización Mexicanos Primero publicó el documento *Ahora es cuando. Metas 2012-2014*, mismo que enumera los objetivos que, de acuerdo con su filosofía, nuestro país debería lograr en los próximos 12 años. El principal argumento de dicho documento consistió en establecer las directrices para alcanzar al mundo desarrollado en cantidad y calidad educativa, donde claramente, figuraba la evaluación como uno de los medios por los cuales llegar a dicho objetivo. Este documento

cofundador de Mexicanos Primero, socio y miembro del Consejo de Administración de Televisa).

⁴⁷ Mexicanos Primero, “Nuestras acciones”. [En línea]. Disponible en: <<http://goo.gl/eu2f2z>>. [Consulta: 26 de agosto, 2016].

forma parte de una serie titulada *Estado de la educación en México*, misma que, desde 2009, han mantenido año con año con el fin de elaborar un diagnóstico de la situación del sistema educativo de nuestro país para invitar a la reflexión y para servir como un mecanismo de exigencia social.⁴⁸

Asimismo, también tienen una producción titulada Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI, 2009-2013) el cual es un *ranking* del desempeño educativo que compara el esfuerzo que hace cada estado de la República mexicana para incluir a todas sus niñas, niños y jóvenes en las oportunidades de aprendizaje. El IDEI busca ser una herramienta para una mejor planeación de las autoridades y un instrumento de demanda ciudadana para los mexicanos.

Sin embargo, aunque la organización se presenta como una iniciativa ciudadana, independiente y plural que busca impulsar la reforma educativa de fondo para elevar la calidad de la educación del país, su carácter empresarial posee intereses lucrativos y de mercado. Los integrantes de Mexicanos Primero no son educadores sino empresarios, por lo que se sirven de intelectuales, investigadores y de instituciones educativas del país para generar dichos documentos; asimismo, participan con organismos internacionales con los que intercambian convenios, todo ello en concordancia con la OCDE y el FMI.⁴⁹ Además, han llevado a cabo una estrategia mediática para influir en la opinión pública en contra de los maestros. Un ejemplo de ello es el documental *De Panzazo*,⁵⁰ mismo que se estrenó en las salas de cine del país, meses antes de la Firma del Pacto por México;

⁴⁸ Para una ubicación de los materiales de referencia, vid.: Mexicanos Primero, "Educación en México". [En línea]. Disponible en: <<http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico>>. [Consulta: 26 de agosto, 2016].

⁴⁹ Miriam Sánchez Hernández, "¿Quién manda en la educación?" en *La Jornada*. México, 02 de junio de 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://goo.gl/VgNtzv>>. [Consulta: 15 de junio, 2016].

⁵⁰ Cf. Documental completo. Carlos Rulfo y Carlos Loret de Mola, *De Panzazo*, México, 2013. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/YqszSv>>. [Consulta: 15 de junio, 2016].

sin embargo, posicionó en el discurso público la antesala para justificar la Reforma Educativa de 2013 al ofrecer una imagen denostada del docente: en dicho material se desprestigia y ridiculiza al magisterio al atribuirle el “desastre” educativo sin realizar crítica alguna sobre las políticas y reformas educativas fallidas, responsables, en gran medida, de la situación actual y de las condiciones de precariedad y abandono en que trabajan miles de profesores en múltiples regiones del país.

Principales tensiones y articulaciones

En este apartado, partimos de recuperar la categoría de articulación que desarrolla Josefina Granja,⁵¹ pues posibilita pensar lo educativo con una perspectiva que asume el carácter procesual del espacio o campo educativo; despliega su sentido y función en una doble dirección: como forma de entender la realidad y como forma de razonamiento. Granja afirma que la articulación alude a constantes transformaciones en la identidad de un proceso. Esto es, siguiendo a Laclau y Mouffe “los objetos aparecen articulados, no en tanto que se engarzan como piezas de un mecanismo de relojería, sino en la medida en que la presencia de unos en otros hace imposible suturar la identidad de ninguno de ellos”,⁵² lo que produce algo diferente.

De esta manera, hacer visible la circulación de una diversidad de sentidos y significados asociados al modo en que los docentes deben asumir su tarea, los problemas educativos que deben enfrentar, los vínculos con la cultura y con los otros que despliegan cotidianamente, significa, entre otras cuestiones, abordar algunos aspectos de la discursividad oficial, así como la de otros actores que disputan el campo educativo en el marco de esta Reforma (Mexicanos Primero, SEP, INEE, SNTE, CNTE, entre

⁵¹ Josefina Granja, “Configurar lo educativo como campo de articulación”, en Hugo Zemelman y Marcela Gómez Sollano, (coords.), *La labor del maestro, formar y formarse*. México, Pax México, 2006, p. 40.

⁵² E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, 1985, p. 118.

otros). Estos conflictos han generado visibles tensiones a lo largo de estos años de aplicación de la Reforma Educativa de 2013.

Por otra parte, el concepto “tensiones” tal como lo explica Liz Hamui:

Son la fuente de movimiento que puede devenir en conflicto o ruptura, o en creatividad y solución en su acción vinculatoria. Las tensiones y las articulaciones surgen de la diferencia, en palabras de Laclau, de la incompletud, e implican por lo menos dos polos en el marco de una estructura concreta donde adquieren sentido en situaciones específicas. Razonar a partir de las tensiones y articulaciones ayuda a identificar o plantear problemas a distintos niveles del sistema que aparecen en formas variadas: conflictos, soluciones, exclusiones, indiferencia, invisibilización, entre otros.⁵³

Ante dichos procesos de resistencia, tensión y articulación, los docentes se apropian, disputan, reformulan y negocian los sentidos de las políticas públicas, como es el caso del magisterio oaxaqueño con su propuesta educativa alternativa, Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO),⁵⁴ al tensionar con perspectivas que suponen que las regulaciones del trabajo docente son algo estático o que por sí mismas definen todo lo que sucede en el contexto institucional escolar, dentro del aula. Lo anterior, pone en evidencia que existen reconfiguraciones entre los diversos actores que pretenden tensionar las relaciones y los discursos.

A lo largo de tres años de Reforma, hemos visto cómo docentes de diversos estados, principalmente de Oaxaca, Guerrero,

⁵³ Liz Hamui Sutton, *La Facultad de Medicina de la UNAM en transición hacia el paradigma de las competencias; un modelo de evaluación curricular cualitativa*. México, Facultad de Medicina-UNAM/Díaz de Santos, 2015, p. 26.

⁵⁴ IIEPO, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección XXII, *Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca*. Oaxaca de Juárez, IIEPO, 2012. [En línea]. Disponible en: <<http://goo.gl/AO7rAs>>. [Consulta: 26 de agosto, 2016]. Asimismo se sugiere el capítulo de Marcela Gómez Sollano y Ashanty Herreras de este libro.

Michoacán, Chiapas, Tabasco y CDMX, fundamentalmente pertenecientes a la CNTE, se han resistido y luchado en contra de la Reforma reducida únicamente a la evaluación y se han manifestado con múltiples acciones buscando vías de diálogo, desde protestas, marchas, paros de actividades, cierres de escuelas, tomas de instalaciones, de carreteras, foros de discusión e incluso oponiéndose a ser evaluados, lo que ha llevado al despido de 3,360 profesores,⁵⁵ sin que hasta el momento haya sido restituido su contrato de trabajo.

Según el INEE, los docentes representan el primer punto de contacto del sistema educativo con los niños y jóvenes, así como con sus familias, por lo que se convierten en corresponsables de mejorar los aprendizajes de sus alumnos.⁵⁶ Sin embargo, tanto en el discurso como en las acciones por parte del gobierno, el docente aparece como única figura responsable no sólo del aprendizaje sino de la calidad educativa, dejando de lado la propia tarea que como institución reguladora tendría que realizar el gobierno federal para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación; es así que existe una contradicción frente al reconocimiento del docente como centralidad y factor clave en la Reforma, cuando no fue consultado ante la propuesta de Reforma.

El perfil del docente de Educación Básica es otra tensión derivada del proceso de la Reforma. Históricamente la formación de los docentes fue realizada por las escuelas normales; sin embargo, la LGSPD reconoce, actualmente, como candidatos para estar frente a grupo a cualquier profesional que cumpla con estándares establecidos por el INEE. Ante ello ¿qué tipo de profesionistas serán los encargados de la formación de futuras generaciones? ¿Qué papel jugarán las Escuelas de Educación Normal? Desde la firma del Pacto por México se reconoció la necesidad de fortalecer la formación inicial del docente, no

⁵⁵ Mariana León, “Irrevocable, el despido de tres mil 360 profesores: SEP”, en *El Financiero*. México, 01 de marzo de 2016. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/lhTaL3>>. [Consulta: 13 de abril, 2016].

⁵⁶ INEE, *Los docentes en México...*, *op. cit.*, p. 9.

obstante, se aprecia un desinterés por parte del gobierno ante acciones que sólo deslegitiman y restan autoridad a las escuelas normales, las cuales son instituciones de formación docente que el propio Estado ofrece.⁵⁷

El establecimiento de evaluaciones periódicas obligatorias para garantizar la calidad del docente y de esa manera determinar su permanencia y promoción, es un dispositivo regulatorio que atenta contra los derechos laborales del gremio, que lo desautoriza frente a la sociedad y lo pone frente a una resignificación de su práctica, en la que para continuar frente a ella y acceder a mejores condiciones laborales tiene que presentar de manera continua una serie de pruebas que dejan de lado al sujeto educativo más importante: el alumno junto a su aprendizaje.

Pero no sólo la Reforma ha generado tensiones con los docentes, ya que desacuerdos o confrontaciones se han dado también entre los diversos actores educativos. Algunos ejemplos son los siguientes: cuando en junio de 2015, la SEP suspendió de manera indefinida (aunque sólo duró seis días) la evaluación docente por razones técnicas y electorales y el propio INEE no estuvo informado, ocasionando reclamos de diputados y senadores y de Mexicanos Primero; o el Resolutivo que especialistas en investigación educativa desplegaron en el Congreso Nacional de Investigación Educativa, celebrado en noviembre de 2015 en la ciudad de Chihuahua donde se expresaron en contra de la Reforma al considerarla como punitiva y sin proyecto educativo que la guíe y la sustente. Otra tensión se manifestó en febrero de 2016, cuando Mexicanos Primero consideró como “grave retroceso” el que la SEP y el INEE hayan suspendido este año la evaluación nacional del logro del aprendizaje de los estudiantes y declaró en un desplegado en la prensa que mostraba la poca fuerza de este Instituto.

⁵⁷ Laura Poy Lozano, “Escuelas Normales en el abandono oficial”, en *La Jornada*. México, 14 de marzo de 2016. [En línea]. Disponible en: <<https://goo.gl/cdjNEQ>>. [Consulta: 23 de octubre, 2016].

Cierre

La Reforma Educativa de 2013 ha dado muestras de inscribirse en una disputa de la lucha por la hegemonía, en donde las articulaciones y tensiones, constitutivas de lo social, han emergido entre los actores educativos protagónicos de la sociedad. Algunos la han defendido y la legitiman, mientras que otros consideran que el camino elegido no es el correcto y lo cuestionan tanto en sus formas para llevarlo a cabo, como en sus consecuencias, cuestiones que día con día se hacen más evidentes.

La reforma educativa actual, con un énfasis en la evaluación de los docentes, ha mostrado una escasa, si no es que nula, confianza en el docente; ha ignorado el papel central que puede y debe desempeñar en la construcción de una real reforma educativa cuyos actores centrales son ellos mismos.

Una verdadera reforma debería considerar a los actores implicados directamente en el proceso educativo, partir del reconocimiento a la diversidad y heterogeneidad del país y rescatar los saberes, experiencias propuestas y condiciones de las prácticas de los docentes, muchas de ellas en contextos profundamente precarizados. Debería recoger las mejores tradiciones pedagógicas y de enseñanza y ajustarse a las características tan desiguales y a su cuerpo magisterial tan heterogéneo, al considerar que éste puede ejercer un liderazgo intelectual y pedagógico, y tomar en cuenta que lo que modifica a la educación es lo que se realiza y construye cotidianamente en las escuelas y en las aulas.

La reforma educativa del gobierno de la presidencia de Enrique Peña Nieto sigue en marcha; queda pendiente una verdadera reforma “pedagógica” que genere nuevas articulaciones entre todos los actores que integran el sistema educativo, en el marco de la complejidad, diversidad y riqueza de nuestro sistema educativo. Por ahora, nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿qué consecuencias ha tenido, tiene y seguirá teniendo esta Reforma para los diversos actores educativos, para la sociedad y para la educación en México? y sobre todo, los dispositivos que

ha desplegado la Reforma, ¿generarán los cambios para la mejora en la calidad y la equidad, planteada como los objetivos principales de ésta? ¿Qué tanto esto impactará en las aulas tendientes a favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje?

Sin duda, las preguntas seguirán abiertas en la búsqueda de posibles soluciones que interpelen a los docentes, a los alumnos, a los padres de familia y a las autoridades encargadas de llevar a cabo las políticas y los programas educativos con una visión democrática, justa, equitativa e incluyente para que la educación se convierta en un medio a través del cual podamos generar nuevos escenarios pedagógicos y sociales. Habrá que seguir luchando por la dignificación del trabajo de los maestros y la defensa de la educación pública y seguir creando formas novedosas de educación alternativa que se articulen con lo que algunos sectores del magisterio han venido trabajando.

LA EVALUACIÓN EN LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013: ENTRE LO PEDAGÓGICO Y LO POLÍTICO

LIZ HAMUI SUTTON

Uno de los ejes principales que orientan la Reforma Educativa de 2013 en México es la evaluación a los diferentes agentes que interactúan y participan en el Sistema Educativo Nacional (SEN), particularmente en la educación del nivel básico y medio superior. La reconfiguración del SEN a partir de la legislación aprobada por el Congreso de la Unión, visibiliza tensiones y establece nuevas formas de relaciones normadas que afectan la manera en que se posicionan los sujetos educativos.

El proyecto político que orienta a la Reforma afecta lo pedagógico, lo laboral, la gestión y administración del sistema, así como la identidad (subjetivada/objetivada) de quienes participan en él.¹ La Reforma ha construido mediaciones discursivas, una retórica justificativa (“sobredeterminaciones”) y dispositivos

¹ Para incentivar las nuevas lógicas organizativas de los sujetos pedagógicos habrá que considerar no sólo las condiciones objetivas sino también las subjetivas sustentadas en las interacciones sociales del campo. Como expresa Zemelman: “Al hombre sólo se le rescata como sujeto actuante y protagonista cuando está inmerso en el curso general de los acontecimientos”. Hugo Zemelman, *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México, El Colegio de México / Centro de Estudios Sociológicos, 2000, p. 72.

disciplinarios, jurídicos e institucionales (en términos de Foucault)² que atraviesan el ámbito del conocimiento y las relaciones de poder/saber en un juego de regulaciones donde se tejen tramas sociales en condiciones históricas de posibilidad particulares. Las representaciones y las prácticas, expresadas en los programas de gobierno y las estrategias concretas para implementarlas, reflejan una cultura política en construcción que se va delineando en las decisiones tomadas y en las respuestas de aceptación o rechazo. Los procesos de cambio se juegan en la realidad donde el proyecto hegemónico se tensa en la lógica de articulación y equivalencia con las alternativas que constituyen parte también de la formación discursiva en la que se mueven.³ En la Reforma Educativa de 2013 en México, se juega parte del

² Michel Foucault, *El orden del discurso*. Barcelona, Cuadernos Marginales, 1980, p. 3.

³ Lo hegemónico, de acuerdo con Laclau y Mouffe, adquiere sentido en contextos coyunturales y relacionales precisos donde coexiste con otras lógicas que lo limitan, muchas veces contradictorias. De ahí que una formación hegemónica pueda ser entendida como una totalidad articulada de diferencias, un conjunto de momentos discursivos donde los espacios sociales y políticos están en constante redefinición, desplazando las fronteras que constituyen la diversificación social. Cuando lo hegemónico se contrasta con lo alternativo, la diferencia puede o no ser radical (antagónica, autónoma, subversiva, equivalencial, diferencial o de resistencia) aunque existe, de una u otra manera, algún tipo de articulación que los vincula. Las alternativas encuentran condiciones de posibilidad específicas y no anulan la posición dominante que se configura desde lo hegemónico. De ahí que se constituyan como fenómenos emergentes que operan en la alternatividad como procesos que interpelan, cuestionan y posibilitan tramas sociales abiertas y creativas. En este sentido, la alternatividad no siempre se orienta a un proyecto nítido y puro, sino complejo e híbrido, donde lo emergente surge de lo tradicional y lo rebasa. En el caso de la Reforma Educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, el protagonismo de ciertos actores, por ejemplo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) como movimiento de resistencia, o el INEE autónomo como implementador de los cambios constitucionales, son campos inéditos en los que se juega la correlación de fuerzas con respecto al proyecto educativo nacional. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

proyecto hegemónico del Estado, al reconfigurarse las relaciones de poder entre los sujetos que intervienen y que alteran las interacciones con referentes resituados.

La intención de este capítulo es mostrar las prácticas hegemónicas (consenso y coerciones) que favorecen articulaciones y equivalencias, aunque también tensiones más o menos radicales que van delineando las posiciones de los agentes y el cambio en el campo educativo, específicamente en el ámbito de la evaluación. A partir de la Reforma Educativa de 2013, se han establecido relaciones entre lo pedagógico y lo laboral, por ejemplo, en el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para identificar a los alumnos y maestros, así como las características de los centros escolares. Entre las viejas demandas y las nuevas disposiciones, entre los espacios ocupados y las nuevas formas de regulación del campo, se van delineando las redes del mismo, en cuya malla se configuran las particularidades del proyecto educativo.

Con base en esta información se entrelazan redes que van tejiendo densas tramas sostenidas por la legitimidad de lo institucional (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, etcétera) que norma y controla el sistema a través de registros, jerarquías, exámenes, calificaciones, entre otras formas. Estas disposiciones, al normar la vida educativa, incluyen y excluyen estableciendo formas de relación hegemónicas que posibilitan o limitan la acción de los sujetos pedagógicos desde la posición que históricamente han ocupado. Las políticas educativas afectan al sindicato, a la escuela, al aparato administrativo, a las regiones, entre otros espacios, y es ahí donde se incorporan o resisten las disposiciones internacionales, nacionales o locales que delinear el proyecto educativo del país. Entre las articulaciones y las tensiones se juega la Reforma y la orientación de los procesos educativos a distintos y desiguales niveles y formas de penetración, en contextos diversos donde los rasgos culturales de las comunidades educativas admiten, negocian o resisten las

innovaciones desde lógicas de articulación diferentes que abren nuevas posibilidades, mismas que pueden ser la base para la formulación de alternativas.

La evaluación a los sujetos del Sistema Educativo Nacional (estudiantes, profesores, directores, etcétera) marca un cambio de rumbo en la política educativa, pues a través de ella se busca recuperar la rectoría del Estado, es decir, el control y regulación de los procesos y grupos sociales, de los espacios escolares y de las pautas temporales que norman la vida de quienes están involucrados de acuerdo con ciertas directrices. Al valerse de mediaciones pedagógicas o dispositivos, como los exámenes sumativos en forma de pruebas estandarizadas de opción múltiple, las autoridades educativas ejercen el poder de clasificar, de aprobar o reprobar, de incluir o excluir. Quienes definen los criterios y despliegan los dispositivos para su ejecución afectan las decisiones de los actores, principalmente de los maestros, que no pueden permanecer indiferentes y reaccionan de distintas maneras, desde la aprobación entusiasta hasta la franca resistencia a resolverlos. Algunas preguntas ineludibles entonces serían ¿qué proyecto ético político sustenta la Reforma Educativa de 2013? ¿Qué sujetos busca formar? ¿Qué visión de futuro subyace a la reestructuración deseada en la coyuntura actual? ¿Por qué la evaluación sumativa coadyuva con esos objetivos? ¿Acaso la evaluación constituye una vía para regular moral, laboral y socialmente a las comunidades?

En los siguientes párrafos se exponen los antecedentes recientes sobre la experiencia de las evaluaciones en el SEN desde la década de los ochenta hasta la aplicación actual del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)⁴ y la evaluación a los docentes. A partir del contexto histórico, se

⁴ PLANEA es un conjunto de pruebas que se aplicaron por primera vez en el año 2015 a los alumnos de cuarto y sexto grados de Educación Primaria, tercer grado de Educación Secundaria y el último grado de Educación Media Superior. El objetivo principal es conocer en qué medida los estudiantes logran dominar un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación obligatoria.

explican las tareas del INEE, encargado de diseñar las pruebas estandarizadas y analizar sus resultados, así como las tensiones que surgen en la práctica al implementar los dispositivos institucionales relativos a la evaluación.

Antecedentes del uso de las pruebas estandarizadas en el SEN

Hay dos temas que históricamente han preocupado a los hacedores de políticas públicas en educación básica: la cobertura y la calidad educativa. En México la primera ha sido relativamente resuelta, aunque aún existen rezagos locales y desigualdades. Los esfuerzos en las últimas dos décadas se han enfocado en la segunda preocupación. Para determinar la calidad educativa y sus discrepancias, tanto a nivel internacional como en México, el principal recurso utilizado ha sido la evaluación sumativa, específicamente las pruebas estandarizadas, con el fin de medir el rendimiento académico y el progreso educativo. El inicio de este tipo de ejercicios en el SEN comenzó en 1995 cuando la SEP se sumó al proyecto de la IEA (Asociación Internacional de Evaluación de Logros, por sus siglas en inglés) para conocer los “Estándares Nacionales”, pero la experiencia fue efímera, pues México se retiró del proyecto y la SEP nunca publicó los resultados.⁵

Con la llegada del siglo XXI, se sumaron tres programas de evaluación educativa: uno internacional denominado PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, por sus siglas en inglés) aplicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para medir las competencias en la solución de problemas de la vida real en estudiantes de 15 años, y dos mediciones a nivel nacional: Excale (Examen para la Calidad y Logro Evaluativo) diseñado por el recién fundado Instituto Nacional para la Evaluación de

⁵ Sofía Contreras y Eduardo Backhoff, “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa”, en *Nexos*. México, octubre, 2014. [En línea]. Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=22749>>. [Consulta: 21 de febrero, 2016].

la Educación (INEE) en 2002 y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) en 2005 a cargo de la SEP. Los dos primeros eran muestrales y se aplicaban cada tres o cuatro años con criterios longitudinales, mientras que el segundo era censal y se aplicaba cada año en educación básica de acuerdo con los contenidos curriculares, principalmente de la materia de español (lectura) y la de matemáticas, en estudiantes de tercero de primaria a tercero de secundaria. A partir de 2008, se agregó la prueba EXANI II del CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) para estudiantes que terminan la educación media superior y buscan ingresar a las universidades.

En un principio ninguna de las pruebas tuvo como objetivo el *ranking* de las escuelas, el pago de estímulos a docentes o el reconocimiento a los mejores alumnos. No obstante, desde 2008 los resultados de la prueba ENLACE fueron utilizados para clasificar y jerarquizar a las escuelas con consecuencias en la disposición de los apoyos y las preferencias de los padres de familia. Por otro lado, se vinculó al programa sindical de “Carrera Magisterial” ligando los buenos resultados en las calificaciones de los alumnos al aumento de estímulos económicos entre un 20% y 50% a los docentes.⁶ Estas prácticas corrompieron el propósito del examen, hubo falta de controles durante la implementación (copias entre los estudiantes, robo de los instrumentos, dictado de respuestas por parte de los profesores, preparación intensiva de los estudiantes para la prueba, exclusión de los alumnos de bajo rendimiento al presentar las pruebas, etcétera), lo que se tradujo en la inflación de los indicadores y la falta de validez y confiabilidad de los resultados.⁷ Eso llevó a que, en 2013, la SEP tomara la decisión de discontinuar la aplicación de ENLACE, aunado al debate pedagógico que se abrió sobre la validez y los sesgos de los reactivos que conforman el instrumento.

⁶ Rafael de Hoyos, “La evaluación que no evalúa” en *Nexos*. México, octubre, 2014. [En línea]. Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=22744>>. [Consulta: 21 de febrero, 2016].

⁷ S. Contreras y E. Backhoff, *op. cit.*

Además de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, la Reforma Educativa de 2013 introduce por primera vez la *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Hasta entonces, había operado el dispositivo político-institucional denominado Carrera Magisterial, un programa de política pública que cambió la forma de dirigir, “gobernar” al magisterio en México. Tuvo su origen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 y como antecedente se puede aludir al “Esquema Tradicional: Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública”, y al “Esquema de Educación Básica”,⁸ el primero como justificación y el segundo como diseño inicial. La Carrera Magisterial tenía por objetivo elevar la calidad de la educación básica a través de la profesionalización y la dignificación de la labor docente,⁹ el ingreso era libre y voluntario. Se trataba de un programa de estímulos para los maestros de tipo educativo y estaba dividido en vertientes, lo cual permitió que todos los profesores, sin importar la actividad académica que realizaran, accedieran a él. Contaba con cinco niveles seriados y consecutivos, y a medida que se avanzaba en ellos, los participantes obtenían un sobresueldo, además les ofrecía la posibilidad de mejorar sus condiciones salariales sin la necesidad de un ascenso administrativo o de cambiar de actividad y abandonar sus centros de adscripción. La Carrera Magisterial desapareció con la Reforma del 2013, y ahora lo que determina la permanencia laboral, la posibilidad de promoción y el aumento salarial de los maestros es el dispositivo “Servicio Profesional Docente” regulado por los procesos de evaluación.

Hoy en día, el INEE se enfrenta a la tarea de diseñar instrumentos y analizar los resultados de las evaluaciones del SEN de acuerdo

⁸ INEE y SEP, “Calendario de evaluaciones SEP-INEE 2016”. [En línea]. Disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40574/Calendario_Evaluaciones_2016.pdf>. [Consulta: 16 de abril, 2016].

⁹ Secretaría de Educación Pública, *Antología Carrera Magistral*. México, SEP, 2001.

con las directrices emitidas por el mismo y la normatividad de la actual Reforma Educativa, con el fin de medir los logros académicos de los actores del sistema (escuelas, directores, supervisores, asesores pedagógicos, profesores y alumnos). La información obtenida tiene la intención de ser utilizada en la toma de decisiones para mejorar la calidad y la equidad, conceptos elevados a rango constitucional, ante la heterogeneidad educativa del país. La apuesta de la Reforma Educativa del 2013 es recuperar la rectoría del Estado a partir del rediseño de los dispositivos —legales, pedagógicos, laborales, de gestión y administración—, en todos los niveles del sistema (escuela, municipio, estado, federación), transformando el conjunto de reglas y normas que lo regulan, así como las relaciones de poder entre los sujetos pedagógicos.¹⁰

Una de las mediaciones centrales para el logro de la transformación propuesta es la evaluación de la calidad educativa y el posicionamiento del INEE como institución autónoma confiable en el marco de lo que se va gestionando, imponiendo, negociando con la SEP. El objetivo de este escrito es analizar las articulaciones y tensiones que emergen en la tarea de evaluar a los agentes del complejo SEN, entendido como formación discursiva de

¹⁰ El sujeto pedagógico es relacional, a través de las mediaciones institucionales ve limitada su autonomía, pues se encuentra inserto en relaciones de poder que posibilitan y limitan su proceder, por lo tanto, sólo hasta cierto punto logra configurar sus propias acciones en el ámbito educativo. La idea de sujeto alude a las fuerzas conscientes voluntarias para el cambio, a la posibilidad entre lo regulado y lo posible que hace surgir la crítica y la innovación. El sujeto se concibe como motor del cambio, como aquel capaz de trastocar la tradición, la cultura y la lengua a través de las relaciones interindividuales reguladas por el encuentro en una trama institucional y social. El sujeto pedagógico es, a su vez, el origen y la finalidad del conocimiento y se forma en los procedimientos, en las medicaciones, en las experiencias pedagógicas que suceden en espacios regulados. Como explica Foucault, entre los sujetos se establece la relación saber-poder que articula, a través de las formaciones discursivas, el sentido de las prácticas y las prospectivas en mundos de vida específicos. Cf. Liz Hamui, *La Facultad de Medicina en transición hacia el paradigma de las competencias. Un modelo de evaluación cualitativo*. México, UNAM/Díaz de Santos, 2015, p. 24.

acuera a Foucault.¹¹ En los procesos de evaluación se juega, en términos de inclusión y exclusión, no sólo en el terreno de lo pedagógico, sino de lo político y lo jurídico, lo que implica entender a la Reforma en un sistema relacional desigual, diverso, contingente, heterogéneo y asincrónico, donde aparecen articulaciones, pero también tensiones entre quienes buscan hegemonizar el campo y quienes se marginan o se resisten.

La instauración de nuevos dispositivos institucionales hace emerger discontinuidades,¹² innovaciones en los sistemas de distribución y en la construcción de hegemonía, que colocan a los sujetos pedagógicos en posiciones desde las cuales se relacionan, de distintas formas, con los mecanismos de control que el Estado regula para su participación en la unidad discursiva.

¹¹ Las formaciones discursivas son unidades conformadas por sistemas de reglas expresadas en prácticas constituidas por tipos de encadenamientos discursivos que coexisten de manera dispersa y heterogénea en un sistema que los distribuye, los implica, los excluye, donde se transforman, disponen y reemplazan, abriendo el juego a posibilidades estratégicas. Es decir, se trata de un haz complejo de relaciones que funcionan como reglas y ponen a jugar en la práctica objetos, enunciados y conceptos para organizar la acción. Las formaciones discursivas son dinámicas e implican diversos niveles de análisis que operan simultáneamente de manera desigual. En ellas coexisten elementos dispersos, pero hay unidad en el sistema por las formas de relación que lo articulan. Un sistema de formación se caracteriza por un discurso, un sistema de enunciados que le son propios y encuentran regularidad en la práctica, en situaciones específicas y otros que son incluidos, sancionados, excluidos o reprimidos. En el discurso se definen las reglas y se actualizan las prácticas singulares. (Michel Foucault, *La arqueología del saber*. México, Siglo XXI, 1971, p. 103).

¹² Sobre los dispositivos disciplinares, en este caso del ámbito educativo, Foucault distingue dos usos del término “disciplina”: uno en el orden del saber (forma discursiva de control de la producción de nuevos discursos) y otro en el del poder (conjunto de técnicas en virtud de las cuales los sistemas de poder tienen por objetivo y resultado la singularización de los individuos). La Reforma Educativa del 2013 tiene ambos componentes: porta un discurso reformulado y establece estrategias para gestionar el sistema educativo e interactuar con los sujetos pedagógicos, así como generar dinámicas y propuestas propias. (M. Foucault, *El orden... op. cit.*, p. 3).

Para la realización de este análisis se revisaron leyes constitucionales de la Reforma 2013, documentos normativos, literatura producida desde el INEE, bibliografía secundaria como libros, artículos académicos y de difusión, así como información en línea, principalmente de la SEP y el INEE con el fin de entender el significado que adquieren los conceptos de “calidad” y “equidad” en relación con la evaluación según el discurso de la Reforma de 2013.

La evaluación como dispositivo institucional del Sistema Educativo Nacional

La evaluación y sus dispositivos institucionales, la SEP y el INEE, constituyen el eje en torno al cual se modelan las políticas educativas nacionales en la Reforma de 2013. Su alcance se aprecia en las palabras de Francisco Miranda López,¹³ titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE: “La evaluación aparece como una herramienta fundamental para la habilitación educativa y social de la calidad de la educación [...] la evaluación, por lo tanto, es transversal a los ejes de la Reforma Educativa: su nueva definición institucional está llamada, con base en la legalidad que la sustenta, a coadyuvar en la reestructuración del sistema, a transformar su gestión y a mejorar el desempeño de sus actores clave y de sus resultados educativos”. En síntesis, el INEE mide, informa y establece lineamientos educativos; en esa misma lógica, estratifica según la “calidad”, regula sistemas de distribución e incide sobre el reparto de recursos en el Sistema Educativo Nacional, mecanismos que, por medio de ciertas articulaciones, tienden a producir hegemonía en torno a lo que Emilio Chuayffet (primer secretario de educación pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto) denominó una “cultura de la evaluación”.¹⁴

¹³ INEE, *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, núm. 0, octubre 2014-enero 2015. México, INEE.

¹⁴ Emilio Chuayffet, *De la evaluación a la acción: El Programa de la reforma educativa*. México, SEP, 2014, pp. 8-9.

La política educativa actual pretende orientar las transformaciones del sistema, elevando la calidad y encuentra en las pruebas estandarizadas la mediación adecuada para lograrlo, con argumentos académicos controla también aspectos laborales y de organización política. Como lo expresa Pedro Flores Crespo “la evaluación estandarizada, por sí misma, no provoca desigualdades; es el mal uso de sus resultados lo que abre brechas y provoca confusiones”.¹⁵ Una declaración como la anterior parte del supuesto epistemológico de que la acción de evaluar es neutra, lo que resulta congruente con los enfoques positivistas que dependen de evidencias “científicas” paramétricas para sustentar sus afirmaciones. En el discurso esto se traduce en la naturalización de los dispositivos institucionales y los usos estratégicos de la relación poder/saber, inclusión/exclusión. La aplicación homogénea de las evaluaciones sumativas invisibiliza las condiciones desiguales del país en términos económicos y de la diversidad cultural, lo cual complejiza el proceso de aplicación e interpretación, así como las implicaciones prácticas de los resultados. Darle a la evaluación un carácter ontológico desprendido del proyecto ético-político en el que se inscribe, constituye una táctica discursiva que busca aislar el tema de la evaluación de la discusión pública, volverla incuestionable con el fin de darle validez, autoridad y legitimidad al ejercicio de aplicar pruebas estandarizadas a todos los actores del sistema. De ahí que la intención de dicha “cultura de la evaluación” busque llegar a un punto en que el acto de evaluar constituya una práctica hegemónica instituida reconocida y en cierta forma establecida. El proceso de evaluación, desvinculado del diseño de políticas encaminadas a generar condiciones favorables para mejorar los aprendizajes y los ambientes educativos de las comunidades escolares, se convierte en herramienta instrumental con otros fines económicos y socio-políticos.

¹⁵ Pedro Flores, “¿Mejorará la calidad educativa con la evaluación?”, en *Revista RED*. México, INEE, septiembre-diciembre 2015. [En línea]. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/revista_red/red2/Red02PDF.pdf>. [Consulta: 21 de febrero, 2016].

Tensiones generadas en el ejercicio evaluativo

Con la consigna de evaluar para elevar la calidad educativa con equidad, se generan articulaciones y tensiones a distintos niveles y en puntos nodales en la unidad discursiva del SEN. A continuación, se presentan algunos de estos dilemas que encuentran respuestas diversas y no siempre coherentes.

1. *Las pruebas de antes y las de ahora.* Como se mencionó, la experiencia nacional respecto a las pruebas estandarizadas tiene veinte años y ha sido diversa; de ella se pueden obtener múltiples aprendizajes considerando los aciertos y los errores que se han cometido en el pasado. El principal desafío que enfrenta el INEE en cuanto a la evaluación de alumnos en educación básica consiste en contrastar los ejercicios realizados en el sexenio anterior con los que se planeó aplicar en éste. Desde el 2013, cuando el INEE obtuvo su autonomía, se suspendió la prueba ENLACE, misma que fue sustituida por PLANEA en 2015.

En la traslación de una a otra las cuestiones a resolver han sido muchas: ¿para qué sirve? ¿Qué evaluar? ¿Con qué propósito? ¿En qué momento? ¿Con qué periodicidad? ¿Quiénes serán los responsables de llevar a cabo el proceso de la evaluación? ¿Qué recursos se utilizarán? ¿Cómo se publicarán los resultados? ¿Cómo se utilizará la información para lograr la equidad? En las respuestas ensayadas a estas preguntas se dibujan las políticas educativas en estrecha relación con aspectos de carácter pedagógico como lo es la evaluación. De ahí que valga la reflexión acerca de considerar a la evaluación como un campo “autónomo” donde operan lógicas y disputas que se juegan a distintos niveles de la formación discursiva. Tanto el INEE como la SEP utilizan el discurso pedagógico de la evaluación para consensuar y coaccionar hacia sus objetivos, y generan dispositivos de control para asegurar su implementación, lo que requiere recursos intelectuales, académicos, materiales, administrativos y de otros tipos. Las redes académicas, políticas, económicas y sociales desplegadas en torno a la evaluación parecen indicar que de facto opera ya como un espacio en sí mismo.

En la actualidad, PLANEA tiene como propósito general conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales y competencias en diferentes momentos de la educación obligatoria, para lo cual ha diseñado un calendario estratégico de aplicación de exámenes hasta 2020. En 2015 se llevaron a cabo las evaluaciones según lo programado, no obstante, en 2016 se anunció que la SEP no se encargaría de organizar la logística para la aplicación de las pruebas a nivel nacional, por restricciones de carácter económico, de modo que facilitaría a las escuelas los instrumentos para que cada una realice la valoración diagnóstica de sus estudiantes al finalizar el ciclo escolar.¹⁶ Esta decisión ha sido muy cuestionada por la modificación que supone sobre el ejercicio presupuestal, por la ausencia de control de los procedimientos que aseguren la confiabilidad y validez de sus resultados y por la erosión a la credibilidad en las autoridades que dirigen el cambio. La falta de consistencia en las disposiciones institucionales, afectadas por cuestiones económicas, políticas y morales, tensa y cuestiona los lineamientos que orientan la política educativa, particularmente cuando se basa en mediciones a partir de pruebas estandarizadas.

En 2015, además de las evaluaciones a los estudiantes, se llevaron a cabo por primera vez las evaluaciones a los docentes, lo que constituyó un gran desafío en términos técnicos, académico-administrativos pero, sobre todo, en el aspecto político, ya que la resistencia organizada de profesores a ser evaluados en diferentes entidades del país, por las implicaciones laborales que conlleva, dificultaron los procesos y cuestionaron el sentido de la práctica evaluativa. En el cuarto punto se retoma el análisis de esta coyuntura.

¹⁶ Lilian Hernández, “INEE informa que no aplicará prueba PLANEA en 2016 por recorte”, *Excelsior*. México, 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/02/1072620>>. [Consulta: 21 de febrero, 2016].

2. *Transitar entre lo macro y lo micro.* El mandato legal del INEE es crear un Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) cuyas bases de datos puedan ser comparativas a nivel internacional, nacional, regional e incluso por escuelas, docentes y estudiantes. Este propósito recorre la estructura del SEN e implica la participación en el SNEE de los diversos actores del sistema (autoridades federales, estatales, supervisores, directores, profesores y estudiantes), así como de nuevos sujetos con funciones técnicas y políticas específicas. Uno de los desafíos del INEE desde 2013 ha sido ampliar y diversificar en su interior la estructura administrativa para contar con los recursos técnicos y logísticos para llevar a cabo la tarea de evaluar a directores, docentes y estudiantes, no con muestras sino con censos. Pero también ha tenido que articular redes con las Secretarías de Educación de las entidades federativas para colaborar en la aplicación de las pruebas estandarizadas. Esta tarea ha requerido de un esfuerzo de comunicación de los objetivos y los programas del INEE con el fin de negociar y alinear a las autoridades estatales al discurso hegemónico de la Reforma, enunciado en las propuestas del candidato Peña Nieto y después signado en el Pacto por México, los partidos políticos y el nuevo gobierno en 2012. Ante los planteamientos de la Reforma Educativa de 2013 la respuesta ha sido diversa: algunos la acogen con entusiasmo y participan en las evaluaciones motivados por conocer los resultados de las mediciones; otros se suman sin resistencia y permiten la aplicación considerándola una política federal, y hay quienes se resisten al criticar este tipo de pruebas y rechazan cualquier intento de evaluación por considerarla una imposición y tener un carácter punitivo más que pedagógico, como sucede en Oaxaca y Michoacán. En ciertas regiones incluso se generan alternativas educativas locales, por ejemplo, la propuesta del Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO) elaborado por los maestros disidentes en dicha entidad. Lo cierto es que, a pesar de la relación del INEE con 30 estados por medio de la conformación de la Conferencia del SNEE, la política nacional de evaluación no deja de ser percibida como un proceso

centralizador dispuesto desde el gobierno federal¹⁷ que poco tiene que ver con lo que sucede en las escuelas, sus necesidades, la experiencia de los profesores y con las expectativas de los padres de familia sobre la educación de sus hijos.

3. *Calificar o evaluar*. Las pruebas estandarizadas arrojan números, calificaciones, cifras susceptibles de ser manejadas estadísticamente y de ser comparadas para discriminar desde lo excelente hasta lo deficiente. La calificación segmenta y permite establecer rangos que etiquetan a las escuelas, a profesores y alumnos, lo que puede tener consecuencias económicas, sociales, morales, y actuar en contra de la equidad, como sucedió en Chile.¹⁸ Los procesos de las pruebas estandarizadas con frecuencia se centran en métodos estadísticos y se preocupan por la precisión de las técnicas paramétricas para asegurar la validez y confiabilidad de los instrumentos, la transparencia y eficiencia en su aplicación, la amplitud y pertinencia de su análisis, así como la oportunidad y precisión en la difusión de resultados.¹⁹ Además, los exámenes sumativos intentan establecer los criterios de acreditación con parámetros “científicos”, por ejemplo, utilizando tablas de especificaciones para elaborar los reactivos,

¹⁷ INEE, *op. cit.*

¹⁸ En Chile la prueba conocida como Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) se creó con el fin de medir el nivel de aprendizaje y para que los docentes identificaran fortalezas y debilidades de sus estudiantes. Pronto los resultados del SIMCE comenzaron a utilizarse como indicadores para la evaluación de docentes y para elaborar *ranking* de escuelas. Fueron tantos los efectos negativos asociados a la prueba que provocaron que grupos de estudiantes y académicos chilenos emprendieran durante 2013 la campaña “Alto al SIMCE”, como forma de rechazo total a estas evaluaciones. Hoy, la continuidad del SIMCE está en duda: la expresidenta Michelle Bachelet solicitó en su oportunidad un análisis técnico de éste para evaluar su posible desaparición. (Mauricio Pino, “Los valores que sustentan el SIMCE: pensando en un sistema de evaluación más allá de una medición estandarizada”, en *Docencia*, núm. 52. Santiago de Chile, Colegio de Profesores de Chile, 2014, pp. 15-29).

¹⁹ Jorge Cruz, “Puebla: la evaluación formativa como herramienta para la toma de decisiones”, en INEE, *op. cit.*, p. 16.

programas de cómputo (como *Ileman* u otro) para determinar la dificultad de las preguntas y la consistencia interna del instrumento, entre otros parámetros. Estos indicadores posibilitan la regulación, el apego a la normatividad, la comparación y la competitividad. Las pruebas estandarizadas son funcionales cuando el sistema educativo es masivo y se requiere discriminar entre sus componentes. El riesgo es que el modelo frecuentemente se centra en la retención de conocimientos o la memorización de contenidos, y no en las habilidades y las experiencias educativas socioculturalmente significativas. Estos sistemas se centran en la calificación y no en los procesos del aprender y enseñar, entendido desde los supuestos pedagógicos del constructivismo, o de otras perspectivas que ponen el acento en la formación de los actores en sus entornos.

Las evaluaciones sumativas, en ocasiones pierden de vista el objetivo o razón de ser de la medición, y se utilizan con fines políticos, por ejemplo, declaraciones como las del Secretario de Educación del estado de Puebla siguen la lógica comparativa y competitiva que genera este tipo de información: “En esta administración, logramos que Puebla avanzara 20 lugares en ENLACE, en sólo tres años y medio”.²⁰ En el fondo, lo que impera en las pruebas estandarizadas es la lógica de la competitividad, la eficacia y de la calidad entendida como acreditación o certificación. Las calificaciones y los regímenes de promoción constituyen componentes históricamente construidos de los sistemas de evaluación, ambos son producto de los dispositivos institucionales que regulan las decisiones y ejercen un fuerte efecto normativo y de control sobre las prácticas educativas. Además, la articulación de los datos obtenidos (calificaciones) con la idea de la equidad no se da automáticamente, depende para qué se usen y de las políticas que se implementen derivadas de esa información, la equidad no siempre continúa a las calificaciones.

Mientras que para el gobierno federal las evaluaciones sumativas, de altas o bajas consecuencias, son prioritarias, para

²⁰ *Idem.*

algunas de las autoridades educativas de los estados y los municipios el énfasis está en las evaluaciones formativas, en los procesos internos de las escuelas, en la mejora del ambiente educativo y en los logros pedagógicos. En ese contexto no sólo se considera el vínculo entre el currículum y la evaluación, sino las actividades didácticas que suceden en el aula, así como las interacciones entre directores, profesores, alumnos y demás personal que labora en ellas, donde destaca el papel que el maestro juega en este proceso.²¹ El desarrollo de instrumentos cualitativos como las rúbricas, las observaciones y las apreciaciones intersubjetivas son considerados como medios valiosos para dar cuenta del aprendizaje y las necesidades educativas.²² La evaluación generada en la interacción profesor-alumno y las pruebas estandarizadas aplicadas por la SEP o el INEE no siempre se articulan y tienden a generar tensiones cuando se exigen altas calificaciones a los sujetos pedagógicos con algún interés. Por ejemplo, en medir algún indicador relevante a nivel internacional pero no prioritario en la dinámica educativa de la escuela, en este caso el objetivo de la Reforma no necesariamente se articula con el de la comunidad educativa.

Al revisar los procedimientos implementados por el INEE en la evaluación docente de 2015, destaca la construcción de dispositivos mediados por la tecnología digital para apreciar las competencias de los profesores, cuestión que no estaba considerada inicialmente. Los métodos e instrumentos de evaluación del desempeño son cuatro: 1) Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales elaborado por el director o la autoridad inmediata superior donde se evalúa tanto la participación del profesor con la escuela como su vinculación con los padres de familia y la comunidad. 2) Expediente de evidencias

²¹ Alicia de Camilloni, Susana Celman, Edith Litwin y María del Carmen Palau, *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós, 1998, p. 37.

²² Robert Stake, *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona, Graó, 2006.

de enseñanza que consiste en la recopilación de trabajos de los alumnos para representar la práctica y donde se evalúa la argumentación del profesor en torno a los trabajos. 3) Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos. Consiste en la resolución de un examen objetivo de opción múltiple basado en casos, en él se evalúan conocimientos curriculares y didácticos mediante la solución de casos. 4) Planeación didáctica argumentada que consiste en un plan de clase sobre un tema de currículo vigente e incluye un diagnóstico de su grupo y una descripción del contexto de su escuela, se evalúa estructura y contenido, pertinencia con el diagnóstico y el contexto y argumentación. Hay un quinto instrumento complementario para los docentes de inglés que busca conocer el dominio del idioma.

Todas las pruebas (cuantitativas y cualitativas) se realizan y evalúan en línea (aunque no queda claro quién las revisa), en un lapso de nueve meses (junio 2015 a febrero 2016), al final del cual se presentan las posibilidades de permanencia, reconocimiento y promoción. Según los resultados se ofrecen cursos de actualización y desarrollo profesional que forman parte de su formación continua. En el caso de la evaluación docente, los dispositivos institucionales se construyeron a partir de la dimensión tecnológica como único mecanismo de control capaz de manejar la masividad del sistema. El uso de la tecnología como mediadora de los procesos de evaluación idealmente tiende a la democratización porque en teoría todos los docentes tienen el mismo acceso al sistema, pero en la realidad eso no sucede; el capital cultural media en el uso de los recursos digitales y en la comprensión de lo solicitado en las plataformas interactivas computacionales.

La obligación de lidiar con las interfaces computacionales crea un sujeto tecnológico particular capaz de organizar la información de cierta manera. La calidad de la información pasa por la capacidad del sujeto para usar un lenguaje específico propio de la plataforma, un orden expresado en la numeración adecuada, el almacenamiento de archivos, la estandarización de documentos, la preservación en forma digital de los datos

y la minimización de errores técnicos, todo de acuerdo con la estructura de las plataformas tecnológicas, por ejemplo, en etiquetas como “conocimientos”, “prácticas”, “responsabilidad social / profesional”, “competencias”, etcétera. La tarea consiste en eliminar las incompatibilidades para ordenar la “memoria” de acuerdo con los criterios especificados. La innovación tecnológica se convierte así en el vehículo de las tendencias hegemónicas que, con ciertos dispositivos de control, introducen a la evaluación como objeto para mediar el proyecto político-educativo.

El acceso a los recursos educativos por medio de la tecnología tiende a reproducir la desigualdad y no cierra las brechas socio-culturales,²³ los más desfavorecidos siguen siendo los marginados y los más pobres.

En síntesis, los dispositivos tecnológicos resultan insuficientes, por lo que el diseño de formas alternativas para captar la experiencia de los procesos educativos en diversas y desiguales regiones de la República Mexicana coadyuvaría a captar otras realidades, lo cual implica la co-construcción con los profesores, responsables directos de los procesos educativos.

4. *Evaluar para diagnosticar o para rendir cuentas.* La forma en que se articula la evaluación en el Sistema Educativo Nacional, en este caso por medio de las pruebas estandarizadas, puede variar y depende de las consecuencias de los resultados obtenidos en la trayectoria académica de los profesores y estudiantes, así como de las condiciones en las que se produce el proceso de enseñanza y aprendizaje. Las pruebas pueden tener como fin realizar un diagnóstico (como Excale o PISA) sin que esto repercuta en la escuela; la información sirve para identificar fortalezas y debilidades, y es vista de manera positiva como una oportunidad para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Este tipo de pruebas se perciben como un ejercicio al margen del sistema y sus efectos parecen diluirse. No obstante, en

²³ John Hansen y Justin Reich, “Democratizing education? Examining access and usage patterns in massive open online courses”, en *Science*, vol. 350. New York, 2015, pp. 1245-1248.

las iniciativas de los organismos internacionales lo que está en juego es la incorporación, en este caso de los países latinoamericanos, a los parámetros definidos para los sistemas educativos mundiales, cuyas implicaciones incluyen participar en circuitos donde dominan ciertas lógicas procedimentales que requieren de complejos sistemas burocrático-administrativos y que interactúan intensamente con las entidades educativas de cada país con el fin de influir de facto en la orientación de las decisiones y acciones educativas.

Cuando las pruebas estandarizadas están ancladas al sistema y definen el avance académico, la posición laboral, la remuneración de los sujetos pedagógicos o la asignación de recursos a las instituciones, se consideran de altas consecuencias y son más proclives a ser corrompidas. Este tipo de exámenes sirven para rendir cuentas y por lo general generan temor en los sujetos evaluados por los resultados, así la evaluación se percibe como una acción punitiva que provoca angustia y estrés.

La disyuntiva del INEE está en cómo articular las pruebas estandarizadas al Sistema Educativo Nacional para elevar la calidad educativa con el fin de enmendar y no de castigar. La experiencia vivida en 2014 con los Concursos de Oposición en el Servicio Profesional Docente son un buen ejemplo de esta articulación: los resultados de las pruebas estandarizadas estuvieron vinculados, casi de manera inmediata, al proceso abierto de asignación de plazas. La premisa del INEE al operacionalizar el ejercicio de evaluación docente fue que, al cuidar la normatividad, el diseño técnico del concurso y la logística organizativa se daba legitimidad al evento.

Pero no todos están de acuerdo con este supuesto, algunos estudiosos del fenómeno educativo actual en México (comunicado, Congreso Nacional de Investigación Educativa, 18 de noviembre de 2015), consideran que la Reforma de 2013 se ha reducido a un conjunto de modificaciones legales para la administración del sistema escolar, lo que deviene en la regulación de las condiciones laborales del magisterio a través de los procesos de evaluación, que carece de un proyecto educativo que la guíe

y le dé sustento. Ellos piensan que los dispositivos desplegados son parte de un aparato de vigilancia al que son sometidos de manera vertical y autoritaria los profesores y profesoras del país, sin que se les haya consultado al respecto. En 2015, investigadores reconocidos del COMIE (Consejo Mexicano de Investigación Educativa) escribieron que los criterios rectores y las prácticas de evaluación tenían un carácter punitivo, eran imperfectas y poco confiables, esto debido al apresuramiento en su diseño y construcción, así como por las fallas técnicas en su implementación, por lo que no se garantizaba una evaluación confiable. El posicionamiento de los investigadores a favor de la resistencia magisterial a la evaluación agudizó la polarización y presionó para abrir espacios de debate con el fin de negociar, revalorar y no estigmatizar al magisterio. En el marco del congreso XIII COMIE, que se realizó en la ciudad de Chihuahua en noviembre de 2015, los representantes de la junta de gobierno del INEE que participaron como ponentes en la mesa titulada “Balance y retos de la evaluación de la educación obligatoria en México” fueron cuestionados por los asistentes y la sesión se caracterizó por un alto grado de confrontación. Sin embargo, las posturas de la SEP y el INEE se han mantenido y el calendario de las evaluaciones quedó como estaba programado,²⁴ a pesar de los intentos de boicot en algunas localidades y entidades del país.

5. *Evaluar para segmentar o para igualar.* La evaluación sumativa es un mecanismo que busca discriminar, distinguir diferencias, identificar la “calidad” a través de mediciones objetivas que puedan ser comparativas. El concepto de “calidad” se ha trasladado de la economía a la educación, ésta última concebida como un servicio entre proveedores y usuarios, y la evaluación es el dispositivo para comprobarla. Esta idea en el fondo supone un esquema ideológico propio de las políticas neoliberales que tienden a la competitividad y devienen en espacios segmentados

²⁴ “Calendario INEE-SEP”. [En línea]. Disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40574/Calendario_Evaluaciones_2016.pdf>. [Consulta: 16 de abril, 2016].

que responden a estratos económicos, sociales y culturales específicos que se reproducen a sí mismos, dificultando la movilidad social. La Reforma Educativa del 2013 asocia el concepto de la evaluación al de equidad; sin embargo, esta articulación implica un doble esfuerzo, por un lado, diferenciar y por otro igualar, lo que no resulta sencillo. Las dos cosmovisiones: una neoliberal que busca la competitividad y la segmentación de los mercados educativos, y otra social y democrática que tiende a la distribución justa de recursos pedagógicos, humanos y materiales, no son fáciles de conciliar y generan tensiones sistémicas y estructurales de difícil resolución. Esto no significa que haya que renunciar al acto de evaluar y generar equidad, cuando el modelo se construye de manera compatible se puede evaluar para buscar equidad a través de un proceso que reconozca las diferencias construidas culturalmente (discursivamente producidas) y reconocer saberes diversos susceptibles de ser aprendidos y que constituyan un piso común básico y justo, para los estudiantes en las escuelas. En este proceso existe la tensión, siempre difícil de resolver, de diferenciar e igualar, distribuir y reconocer. La evaluación sólo tiene sentido primero si está ligada a mejorar los procesos de aprendizaje de los educandos y segundo si busca cierto grado de equidad a partir del reconocimiento de las condiciones desiguales del país.²⁵ Sin la equidad, los procesos de evaluación pueden devenir en intensas tensiones que provoquen el deterioro del SEN y su segmentación.

6. *Homologación o respeto a la diversidad.* En los enunciados de las autoridades que encabezan el INEE,²⁶ se percibe una tensión con respecto al sentido de evaluar: por un lado, se trata de aplicar pruebas estandarizadas iguales a toda la población independientemente del contexto sociocultural de las escuelas, profesores y alumnos, con el fin de medir lo mismo y procurar que las estrategias paramétricas y las técnicas estadísticas den cuenta

²⁵ Agradezco a Cecilia Millán sus observaciones en este punto y las ideas aportadas para enriquecer los argumentos.

²⁶ Silvia Schmelkes, "Es posible volar", en INEE, *op. cit.*, p. 5.

de la validez y confiabilidad de los resultados (visión cuantitativa). Por otro lado, está el discurso de la justicia social que pasa por la experiencia de la exclusión de los pobres, los marginados y las minorías culturales, principalmente indígenas. El lexema “calidad” alude a dos principios diferentes: en la tendencia a la homologación, la calidad se expresa en el incremento de las calificaciones en mediciones longitudinales, mientras que en el discurso de la justicia social, la calidad se expresa en la disponibilidad de espacios educativos, la accesibilidad que disminuya los obstáculos para evitar la exclusión, la adaptabilidad de la escuela a las condiciones específicas de los alumnos y la aceptabilidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes con una mirada cualitativa.²⁷ De esta manera, mientras uno de los principios entiende la calidad como la disponibilidad de datos confiables acerca del logro educativo, la otra visión alude a los procesos internos de las escuelas para lograr el respeto a la diversidad, esta tensión persiste en el INEE.

Conclusiones preliminares

En el debate educativo contemporáneo, la evaluación constituye un tema difícil, pues en principio debería estar vinculada con los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como con el *currículum*. Evaluar al margen de estos procesos y del entorno institucional donde se enmarcan lleva a una visión instrumentalista que difícilmente da cuenta del aprendizaje logrado. La principal dificultad para evaluar está en la construcción consensuada de criterios que tomen en cuenta a los docentes, a los estudiantes, a los padres de familia y a la comunidad escolar, así como en su socialización a través de dispositivos institucionales apropiados.

La “calidad educativa” tal como se enuncia en la Reforma Educativa de 2013, permite la ambigüedad relativa a la “calidad pedagógica”, que implica la articulación del currículum, la didáctica, la evaluación y la realimentación en aras del aprendizaje

²⁷ INEE, *op. cit.*, pp. 69-70.

significativo, aquel que transforma el ser y hacer de los sujetos pedagógicos y cuyos saberes inciden en la vida de las personas. La evaluación forma parte del proceso educativo, no sólo es un medio para la obtención de calificaciones. Los proyectos educativos basados en la evaluación por medio de pruebas estandarizadas tienen el riesgo de que la realimentación y las estrategias para propiciar la equidad no lleguen a los sujetos pedagógicos y las cifras se manejen con fines políticos, económicos o de estratificación social. La evaluación, al independizarse del proceso pedagógico, se vuelve en un campo en sí mismo donde se disputan intereses diversos y donde lo pedagógico queda en segundo plano.

La Reforma Educativa de 2013 coloca en el centro a la evaluación en términos regulatorios, como dispositivo de control de los sujetos relacionados en el campo educativo, por medio del uso de tecnologías digitales. El lexema “evaluación” juega entre lo político y lo pedagógico, y por medio de las pruebas estandarizadas sirve ahora como vehículo para normar el campo educativo (dispositivos institucionalizados). Se ha hecho un corrimiento discursivo en los significados del término, de ser parte intrínseca del proceso educativo ha adquirido connotaciones técnicas e instrumentales cuya racionalidad descansa en la medición de la calidad por medio de pruebas estandarizadas. La comprensión de la lógica genealógica de dichas pruebas hasta la actual Reforma permite rastrear este corrimiento hacia el uso político de la evaluación. Al asociarla con la calidad, entendida desde la racionalidad capitalista de las fuerzas del mercado, las instancias que realizan las mediciones adquieren gran relevancia, generan dispositivos y crean nuevos organismos internos (INEE) y externos (GENEVAL, asociaciones certificadoras, etcétera) que aseguran una mejor “calidad”; son pocos los que logran eludir esta lógica de la evaluación. Del discurso pedagógico se extrae la evaluación y se usa con fines políticos para legitimar el proyecto de las autoridades en el poder.²⁸

²⁸ Agradezco a Marcela Gómez Sollano sus observaciones e ideas aportadas para enriquecer los argumentos en las conclusiones y a lo largo de todo el capítulo.

Las respuestas de los diferentes actores, principalmente de algunas agrupaciones docentes y de intelectuales expertos en educación, ha sido de crítica y rechazo a las prácticas evaluativas, no obstante, el mandato constitucional se ha hecho valer, principalmente desde 2015 en que el nuevo secretario de la SEP, Aurelio Nuño, asumió como tarea innegociable llevar a cabo la evaluación docente sin considerar los reclamos de los inconformes. El INEE en este contexto de tensiones se ha visto comprometido en su autonomía y en el alcance de sus atribuciones educativas.

El reto es complejo, sobre todo en un sistema tan masivo como el de la educación básica y media superior en México. Las pruebas estandarizadas son un recurso de evaluación, pero no el único, habrá que dimensionar su alcance y no sustentar sólo en ellas las transformaciones profundas que requiere la verdadera reforma educativa.

AUTONOMÍA DE GESTIÓN EN EL DISCURSO DE LA REFORMA EDUCATIVA DEL 2013

MARTHA JOSEFINA FRANCO GARCÍA

El presente capítulo centra su atención en el análisis de las tensiones y formas de articulación que se establecen en la Reforma Educativa del 2013 en México respecto a la “autonomía de gestión”, aspecto que sitúa el interés de las acciones del Estado en un espacio concreto como lo es el de la escuela. Nuestro objetivo es situar el contexto sociohistórico, las demandas y funciones que el Estado delega a la escuela y las dinámicas que intenta instituir para regular, a partir de la normatividad establecida, las formas de operación de los establecimientos escolares y sus comunidades.

Para ello, se parte de la información que deriva de los documentos oficiales que se han generado o restaurado a partir de esta reforma, situándonos en el plano de la política, ya que entendemos que el Estado al hacerse cargo de la educación, la regula y opera a partir de prácticas hegemónicas en un ordenamiento social de inclusión-exclusión, que se objetiva en una dimensión “jurídica normativizada” (leyes, acuerdos, reformas, reglamentos etcétera).

En este sentido, la pedagogía circunscrita en el ámbito de lo escolar, “es política por su inscripción de reglas y normas mediante las cuales se clasifican las experiencias, se identifican los

conflictos y se proporcionan los procedimientos con el fin de ordenar lo que se percibe, piensa y actúa”¹ y, con ello, se excluye o deja de considerarse lo que no se ajusta a ciertos parámetros.

En el caso que nos ocupa, identificamos que el Estado, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), determina cómo deben transformarse las escuelas mediante una reglamentación y puesta en marcha de un operativo técnico-administrativo de seguimiento control y supervisión, formas en que intenta, a partir de la autonomía de gestión, “garantizar” la inscripción y operación de la reforma en los centros escolares.

Particularmente, resulta importante no perder de vista los alcances que la dimensión de la política y lo político tienen para el análisis del tema propuesto, así como las condiciones en que se inscribe la autonomía de gestión, en tanto que constituye una de las directrices centrales de la Reforma Educativa del 2013 en México.

Así, siguiendo a Chantal Mouffe, reconocemos que “la política es el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político”.² En esta perspectiva, la política configura el espacio institucional normado por reglas, leyes, reglamentos, etcétera. Mientras que lo político se relaciona más con el nivel ontológico, es decir, con el modo en que se instituye la sociedad. Al respecto, Mouffe precisa que en el campo de lo político es importante considerar las relaciones de poder, así como los conflictos y antagonismos, ya que —de acuerdo a la especialista— “lo político es la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas”.³ En este marco, la autora caracteriza a lo político como

¹ Thomas Popkewitz, *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar*. Madrid, Morata, 2009, p. 19.

² Chantal Mouffe, *En torno a lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 23.

³ De acuerdo con Mouffe, “La distinción amigo/enemigo puede ser considerada como una de las formas de expresión posibles de la dimensión antagonica”, *Ibid.*, p. 16.

una cualidad humana interrelacional en la que subyacen relaciones de poder que tienden a antagonizar el espacio institucional y social. No obstante, en este plano, “lo político, como efecto de la actividad colectiva de lo que llamamos lo público, [...] es lo que se abre cuando se toma la palabra”.⁴ Cuestión compleja que entre tensiones, relaciones de poder y contradicciones, posibilita de facto actuar y vivir en sociedad, porque permite al agente social actuar con los otros sin negar las diferencias.

La educación, en tanto práctica social, no es ajena a lo político, ya que, concretamente la escuela se configura como un espacio complejo donde los actores sociales y educativos se relacionan de diferentes formas entre ellos, con el currículum, las comunidades, la cultura, el conocimiento y con los lineamientos jurídicos, administrativos y pedagógicos definidos por los gobiernos en turno, a partir de políticas concretas. En este sentido, reconocemos a la escuela como un espacio en que se condensan y articulan formas diversas de las prácticas y sentidos de la política y lo político. Y es que como refiere Marchart siguiendo a Ricoeur, “más que ser separables, la política y lo político se hallan en una relación paradójica”.⁵ Y es precisamente en la conformación institucional de lo educativo, donde se observan relaciones de poder a partir de normas, sanciones, lógicas de inclusión-exclusión, acuerdos y negociaciones que rigen la vida social y que se expresan de manera particular en las escuelas. En este escenario, se despliegan, asimismo, tácticas intersticiales⁶ de los sujetos educativos.

⁴ Ana Martínez de la Escalera, *Vocabulario de la política* (documento de trabajo interno). México, Seminario de Investigación y Formación del Programa APPEAL, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2016.

⁵ Oliver Marchart, *El pensamiento político posfundacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 58.

⁶ La táctica intersticial refiere —de acuerdo a Buenfil cuando analiza la conformación del campo de la investigación educativa en México—, al “conjunto de modalidades de las cuales los agentes participantes en el campo se sirven para abrirse paso, alcanzar un espacio, un nombre, afirmar su existencia, empujar sus límites, antagonizar con los que niegan el campo y formar equivalencias con quienes lo afirman desde posiciones diferentes a

Desde estos planteamientos, entendemos a la escuela como parte de “una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relaciones variables, un componente funcional y un componente imaginario”.⁷ Lo importante es advertir, en este entramado funcional y simbólico, las tramas discursivas que permiten el juego (que es posible desde una estructura, un deber ser, normas, acuerdos y sanciones que desde lo instituido busca regular el Estado) y el rejuego (que se establece en las prácticas instituyentes), que se conforma y despliega —subjettiva y objetivamente— en la escuela.⁸

A partir de esta delimitación teórico-conceptual, situaremos a continuación tres ejes para el análisis del tema propuesto, los cuales conforman cada uno de los apartados que integran el presente apartado del libro. En el primero denominado “Centralización *versus* autonomía de gestión”, describimos la forma en que la política de Estado fue centralizando al Sistema Educativo Nacional (SEN) y la manera en que, desde este complejo proceso histórico, se ubica el planteamiento que el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha sostenido en torno a la Reforma Educativa, particularmente en lo relacionado con la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica. Con ello argumentamos que la SEP asume el control, operación y decisión de la mayoría de los aspectos de la vida escolar (planes de estudio, horarios, formas de trabajo, lineamientos de operación, certificación, etcétera.), lo que tensa el

las nuestras, buscando articulaciones políticas”. Rosa Nidia Buenfil, “Lo político, la política y las tácticas intersticiales”, en Alicia de Alba, (coord.), *Filosofía, teoría y campo de la educación: Perspectivas nacionales y regionales*. México, COME, 2003, p. 84.

⁷ Cornelius Castoriadis, *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona, Tusquets, 1989, p. 211.

⁸ Giroux enfatiza que “las escuelas deben verse no simplemente como espacios instruccionales, sino como complejos de culturas dominantes y subordinadas, cada una ideológicamente vinculada al poder que poseen, para definir y legitimar una construcción social de la realidad”. Henry Giroux, citado en Peter McLaren, *La vida en las escuelas*. México, Siglo XXI, 1984, p. 245.

propio sustento de la autonomía de las escuelas que tiene que ver con la agencia, entendida como la acción donde un sujeto individual o colectivo es autor de los eventos, en el sentido de tener la capacidad de decisión y elección en la estructura social en que se sitúa,⁹ cuestión que posicionaría a la escuela como centro de las decisiones fundamentales, tanto como para los actores que participan directa y cotidianamente de la dinámica escolar, como de otros que a nivel de la comunidad aportan elementos para su enriquecimiento pedagógico y cultural. No obstante, en la Reforma Educativa que inició en 2013 en México, el despliegue del poder hegemónico dicta líneas de acción para determinar y controlar las funciones de las escuelas, a tal grado que se ven menguadas las decisiones sustantivas de los centros escolares.

En el segundo apartado, “Descentralización-autonomía de gestión en la política neoliberal”, presentamos los lineamientos internacionales de organismos financieros que plantean la necesidad de que los países pobres y en desarrollo descentralicen sus sistemas educativos y le otorguen cierta autonomía a las escuelas. Este discurso ha permeado parte de las políticas impulsadas por la SEP, quien las recupera pero desde su propia definición y conformación histórica. Así, el poder real de los agentes educativos situados en las escuelas, difícilmente permite que tomen decisiones trascendentales que partan de sus contextos y necesidades o, cuando lo hacen, se ven inmersos en una serie de disposiciones de carácter burocrático-administrativo que limitan su acción.

En la tercera parte, hacemos un análisis de los documentos que el gobierno emitió en su oportunidad sobre la autonomía de gestión de las escuelas. En este inciso analizamos el discurso oficial en el marco de la Reforma Educativa impulsada en el gobierno de Enrique Peña Nieto, desde tres aspectos: uno, los planteamientos del Estado rector sobre la autonomía de gestión

⁹ Anthony Giddens, *La constitución de las sociedades: Base para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2006.

de la escuela; dos, el análisis del discurso sobre autonomía de gestión; y tres, la implicación de los diversos sujetos educativos que tienen incidencia en la escuela.

El supuesto que sostiene este trabajo es que la narrativa del Estado sobre autonomía de gestión tensa de manera particular la “autonomía de cada una de las escuelas”; es decir, su derecho a decidir los puntos nodales de la vida escolar como qué, para qué, cómo, quiénes, con qué y para qué aprender y enseñar. Y es que la autonomía de gestión articulada a la escuela como centro del quehacer docente y de formación, implicaría fundamentalmente la toma de decisiones respecto a un posicionamiento epistemológico en torno a cómo y para qué educar y el papel que la escuela cumple en este proceso.

Centralización versus autonomía de gestión

En este apartado realizamos una revisión de la conformación histórica del Sistema Educativo Nacional, mostrando cómo se ha constituido en un aparato que intenta determinar y regular la vida de cada una de las escuelas. Con ello advertimos que las políticas educativas inscritas en reformas, normas y lineamientos, han determinado las acciones que deben seguir, a partir de una estructura homogeneizante y centralista, por norma las escuelas públicas y privadas. No obstante, entran en tensión con algunas políticas internacionales que diversos organismos han planteado como parte de las reformas estructurales en materia educativa. Así por ejemplo, cabe citar lo que ha implicado para la SEP impulsar lo que en su momento se definió como la descentralización de la educación, planteada de manera recurrente por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De tal suerte, las políticas nacionales establecen líneas de acción que no son ajenas a contradicciones, lógicas inconsistentes o poco pertinentes y propuestas generales que

afectan el quehacer escolar, así como a los actores participantes de los procesos de formación.

En este sentido, es importante señalar que a finales del siglo XIX inicia el control de la educación pública por la Federación, teniendo como jurisdicción política el Distrito Federal y sus territorios.¹⁰ Sin embargo, es hasta 1921 cuando se crea la SEP, con lo que se postula fuertemente la educación como proyecto federal. “La SEP fue concebida por Vasconcelos como un aparato administrativo ampliamente centralizado, que poco a poco transferiría sus recursos a organismos locales”.¹¹ Esta concepción temprana de la SEP partía del interés de organizar administrativa y financieramente la educación pública del país, ayudando con ello a los estados pobres; sin embargo, fue consolidando una estructura administrativa con injerencia normativa sobre las instituciones de origen federal y, a través del tiempo, el control central fue capitalizando la vida educativa del país subordinando las responsabilidades de los estados y municipios al gobierno central.¹²

¹⁰ Recordemos que en 1833 con la formulación de Las Leyes y Reglamentos para el arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, se responsabiliza al gobierno de la enseñanza pública en todos sus ramos, en el distrito y territorios y se establece una Dirección General de Instrucción Pública. Cámara de Diputados, “Las Leyes y Reglamentos para el arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 1833. Posteriormente en 1867 se crea la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal (y dos años después su enmienda), en ella se menciona un Ministerio de Educación Pública y una junta directiva con facultades para determinar las materias del plan de estudios para las escuelas, revisar y autorizar reglamentos, y pagos. Cámara de Diputados, “Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 1867.

¹¹ Margarita Carbó, citado en Pedro Rodríguez, “Expansión y crisis de la educación primaria en México. Una visión histórica”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, Centro de Estudios Educativos, vol. XVI, núms. 3-4, 1986, p. 159.

¹² En este proceso centralizador y de expansión, podemos advertir que en 1940, con el presidente Lázaro Cárdenas, se creó la Ley Orgánica de Educación Reglamentaria facultando al Estado para controlar los establecimientos públicos del servicio descentralizado, autorizando su funciona-

Más tarde, con Adolfo López Mateos en la presidencia de la República (1958-1964), toma un impulso importante la centralización educativa al establecer, en 1959, el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria o Plan de Once Años con la intención de expandir, organizar y planear la educación nacional. “El crecimiento racional del sistema implicó la centralización completa de los flujos de información, de los procesos de asignación de recursos y de la toma de decisiones”.¹³ La vida educativa se normó y funcionó en torno a planteamientos federales como planes, libros de texto gratuitos, financiamiento y servicios administrativos.

Posteriormente, en 1973 durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se instituye la Ley Federal de Educación, la cual suplió a la Ley Orgánica de Educación, con el propósito de “regular la educación que imparten el Estado—Federación, Estados y Municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares” y hace referencia a la estructura educativa como Sistema Educativo Nacional “que funciona en relación a los educandos y educadores; planes, programas y métodos educativos, libros y materiales didácticos y la estructura administrativa”.¹⁴ La importancia de otorgar por ley atribuciones específicas al Sistema Educativo Nacional, le dio legitimidad a este aparato federal centralizado, burocratizado y fortalecido en tamaño, estructura y funciones.

Como parteaguas, en 1992 se intentó descentralizar la educación, en un contexto de libre mercado que exigía que los sistemas educativos aseguraran la calidad de la enseñanza. Es

miento solamente si asumían las normas contenidas en la propia ley. Dos años después, dicho instrumento normativo facultó a la Federación para establecer según la demanda, escuelas en todo el territorio mexicano. Con ello se hace evidente como política de Estado, mayor control y crecimiento del Sistema Educativo Nacional.

¹³ P. Rodríguez, “Expansión y crisis...”, *op. cit.*, p. 159.

¹⁴ Cámara de Diputados, “Ley Federal de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 1973.

entonces cuando México ingresa a la OCDE,¹⁵ en este contexto, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por medio del cual el Gobierno Federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando los servicios educativos a nivel nacional, así como los recursos financieros utilizados en su operación.¹⁶

Con ello se concreta el proceso de descentralización educativa, acción política puesta en marcha en los noventa, la cual constituyó una desconcentración administrativa y financiera, ya que planes, programas, normatividad, acuerdos, evaluaciones nacionales y validación de estudios para la Educación Básica y Normal continuaron determinándose por la SEP.

El ANMEB refiere la necesidad de reorganizar al SEN a través del federalismo educativo, con la finalidad de “distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios” y puntualiza que se crea la Ley General de Educación (LGE) a fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo.¹⁷ Además, se responsabiliza a maestros, directivos y padres de familia, a través de los consejos de participación social, del funcionamiento de los establecimientos educativos.

¹⁵ Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición del fin de siglo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁶ Ernesto Zedillo, *et al.*, “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 1992.

¹⁷ En la LGE, “Se entendió por federalización, devolver a los estados la autoridad sobre el gasto educativo y la administración de los recursos, manteniendo la Secretaría la autoridad sobre los programas” Josefina Vázquez, *La Modernización educativa (1988-1994)*. [En línea]. Disponible en: <<http://zona-bajio.com/La%20Modernizacion%20Educativa.pdf>>. [Consulta: 16 de febrero, 2015].

Sin embargo, el Ejecutivo Federal mantuvo su función de vigilancia en todo el país para que se cumpliera el artículo 3º, la LGE y se asegurara el carácter nacional, aplicando la política educativa sin reserva, excepción o flexibilidad. El proceso de descentralización quedó sujeto a la inercia y rectoría de la SEP. Al respecto, Lazarín señala que a través de la historia, en México la SEP ha operado como “un aparato de control centralizado y un instrumento de homogenización cultural e ideológica”.¹⁸

Descentralización-autonomía de gestión en la política neoliberal

¿Qué llevó al Estado mexicano a impulsar la descentralización educativa, a pesar de su fuerte tradición centralista? Muchas fueron las causas, entre ellas su propia carga administrativa y de recursos.¹⁹ Las protestas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en los 80's —recién constituida— que exigía, entre otras peticiones, poder realizar trámites en los Estados. Otra causa fue debilitar a la cúpula central del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sin embargo, en este escenario, la voz con mayor peso fue la de los organismos internacionales que proponían a nivel mundial, sobre todo a los países pobres y en vías de desarrollo, un modelo descentralizado que descansara la responsabilidad financiera en educación no sólo en la federación, sino también

¹⁸ Federico Lazarín, “La educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio, vol. 1, núm. 1. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 1996, p. 168.

¹⁹ Es importante señalar que no sólo en México se agudizaba la carga de la educación pública en el poder central, también en otros países latinoamericanos se advertía el mismo problema, lo que propició que —tal como lo enfatiza Reimers— en la década anterior a los 90's, “se experimentaran [en la región] formas incipientes de descentralización de la gestión”. Fernando Reimers, “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, Centro de Estudios Educativos, vol. xxx, núm. 2, 2000, p. 19.

en los estados, municipios, organismos civiles y padres de familia, como una propuesta que le permitiera, desde la óptica de dichos organismos, hacer más ligera la carga federal. En este sentido, cabe destacar que la descentralización educativa lleva implícita la autonomía de las escuelas lo que implica, en parte, el intento de cortar la tradicional tutela del Estado en materia de recursos, para transitar a la responsabilidad compartida.

Así, en 1992, la CEPAL-UNESCO, con el propósito de “incidir en los Estados nacionales para formar una moderna ciudadanía y el desarrollo de la competitividad de los países”,²⁰ planteó como estrategia inicial la descentralización educativa para favorecer una mayor autonomía de las escuelas y capacidad de gestión. Es importante recordar que, en este periodo se firma en México el ANMEB, que tuvo como uno de sus ejes la descentralización educativa. Particularmente, en dicho Acuerdo se señalaba que la autonomía escolar tenía como objetivo “fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema —la escuela misma—”.²¹ Advertimos en ello, la claridad que ha tenido y continúa teniendo la SEP para operar bajo lineamientos internacionales.

Cuatro años después, el Banco Mundial²² también refirió la necesidad de la descentralización para mejorar la calidad educativa, redistribuyendo responsabilidades y haciendo énfasis en la parte financiera y administrativa de la autonomía escolar.

²⁰ CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO, 1992, p. 18.

²¹ E. Zedillo, *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

²² Las instituciones globales económicas y financieras como el BM, el FMI y la OMC, marcan el rumbo de las políticas de países deudores, a partir de sugerirles la puesta en marcha de reformas o paquetes de reformas que llevan implícitas un duro programa de ajuste estructural. Desde estos lineamientos, “El BM tiene un papel clave al promover la investigación sobre el alivio de la pobreza y las supuestas dimensiones sociales de los ajustes económicos. Este enfoque presenta un compromiso ficticio con el cambio social”. Michel Chossudovsky, *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. México, UNAM/Siglo XXI, 2002, p. 37.

Las medidas financieras propuestas por este organismo fueron, entre otras: el uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales, compartir los costos con las comunidades locales, estimular la diversificación de los ingresos, certificados y préstamos educativos, así como financiamiento basado en resultados y calidad.²³ En el plano administrativo aconsejó mayor autonomía para las direcciones escolares, además de tener autoridad para asignar recursos, contratar o despedir personal y determinar cuestiones como el calendario y el horario escolar.

Al mismo tiempo, el BM recomendó a los gobiernos mantener a nivel central la autoridad para fijar estándares de desempeño, facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar, adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos y monitorear el desempeño escolar.²⁴ Con ello, los sistemas educativos debían marcar el rumbo educativo y vigilar su cumplimiento, además de permitir la gestión de recursos de forma diversificada (federación, estados, municipios e incluso la propia comunidad).

La propuesta del BM fue que los Estados dieran línea en materia educativa y vigilaran su cumplimiento y logros. En el caso de nuestro país, de alguna manera, esto ya estaba establecido por la tradición de control centralista. La LGE al referirse a las funciones de la autoridad educativa federal, emplea verbos que hacen referencia a acciones verticales desde una posición de poder como determinar, establecer, elaborar, autorizar, fijar, emitir, regular, vigilar; en cambio para las autoridades educativas estatales emplea los verbos prestar, proponer, ajustar, participar.²⁵ Con esto y la armonización de las constituciones estatales a la federal, los estados realizan tareas subordinadas a las acciones del mandato federal.

²³ Rosa María Torres, "¿Mejorar la calidad de la Educación Básica? Las Estrategias del BM", en José Coraggio y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/CEM, 1997, p. 13.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibid.*, pp. 6-8.

Respecto a la gestión financiera diversificada que propone el BM, la gratuidad que históricamente ha constituido un postulado importante de la educación en México (planteada como bandera en el artículo 3º Constitucional y en la LGE), es maqui-llada para aceptar explícitamente la participación económica de los padres de familia como donación o cuota voluntaria.²⁶ Los padres financian a la escuela para subsanar las necesidades básicas mediante un recurso directo. El artículo 6º de la LGE referente a la gratuidad de la educación, señala incluso que “las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de dichas cuotas voluntarias”.²⁷ Otro actor que plantea la descentralización articulada a la autonomía de gestión es el BID, que en 1998 señaló que “la autonomía escolar constituye el centro de importantes esfuerzos de reforma, con frecuencia respaldada por una mayor descentralización siendo subyacente a ésta, la rendición de cuentas”.²⁸ Y refiere que al darles mayor autonomía a los funcionarios escolares, estos podrán responder a los desafíos de las escuelas y a las necesidades de alumnos y maestros.

Para no perder la rectoría, el Estado —según el BID— deberá determinar normas, diseñar las políticas educativas, evaluar y conformar sistemas de información. Es de señalar, que los cuatro aspectos referidos, son llevados a cabo por la SEP, incluso la reforma actual le da un peso sustantivo a la evaluación, al crear por decreto, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y respecto a la información, crea el Sistema

²⁶ Las escuelas públicas han pedido cuotas a los padres de familia para el pago de luz, agua, teléfono, internet, mantenimiento del edificio escolar, compra de materiales didácticos y de higiene, etcétera.

²⁷ Cámara de Diputados, “Ley General de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013, p. 2.

²⁸ Claudio de Moura, *et al.*, *La educación como catalizador del progreso. Contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*. Columbia, BID, 1998, p. 3-4.

de Información y Gestión Educativa (SIGE),²⁹ para contar con los datos necesarios y actualizados para conocer, operar y controlar todas las escuelas del país.

La OCDE por su parte en 2010 refiere para el caso de México que, “el primer punto clave de la reforma es la necesidad de poner a las escuelas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas”.³⁰ Los aspectos que plantea para fortalecer a la escuela son: el liderazgo escolar eficaz, fortalecer el liderazgo instruccional, aumentar la autonomía escolar, garantizar el financiamiento para todas las escuelas y la participación social.

Es importante hacer notar que estos aspectos aparecen como acciones en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 de la SEP.³¹ Al respecto señala en “La escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica”,³² así como en el nuevo Modelo Educativo 2016.³³

Pasar de la tensión histórico-contextual entre centralización y descentralización, hacia la instrumentación de políticas neoliberales, nos inscribe en el plano de una hegemonía educativa de la SEP que intenta transformarse y hacer ligera su carga financiera y administrativa y permitir cierta autonomía pedagógica como lo refiere dicho Modelo Educativo, tomando los lineamientos de los organismos internacionales, pero llevando a cuentas la deuda histórica con los centros escolares que se ubican en las zonas más

²⁹ Tanto el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (INEE) como el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE), se crearon en el marco del mismo decreto. Cf. Cámara de Diputados, “Decreto en el que se reforman los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013.

³⁰ OCDE, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. México, OCDE, 2010, p. 63.

³¹ SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, SEP, 2013.

³² SEP, *La Escuela al Centro. Un esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica*. México, SEP, 2015.

³³ SEP, *El Modelo Educativo 2016*. México, SEP, 2016.

pobres y desprotegidas del país. En esas condiciones, la autonomía de gestión escolar requiere pensarse a partir de las múltiples y diversas realidades en las que están insertas las escuelas de todo el territorio mexicano.³⁴

Autonomía de gestión en la política educativa mexicana

La fuerza hegemónica de la SEP en la regulación del Sistema Educativo Nacional se conformó, tal como lo hemos analizado en el apartado anterior, mediante la paulatina centralización que permitió una sólida estructura nacional del ámbito escolar; posteriormente se perfiló hacia un proceso de descentralización administrativa y se ajustó a las recomendaciones de instituciones internacionales que la instaron a delegar responsabilidades económicas y sociales a los estados, municipios y a los propios padres de familia, esto sin perder su papel rector.

Tomando como referente el contexto histórico, recuperamos la narrativa oficial en torno a la autonomía de gestión de la escuela para revisar la relación que el Estado intenta generar con ello y lo que pone en juego, advirtiendo la relación compleja que se genera entre la política de Estado³⁵ *vis a vis* lo político instaurado en la cotidianidad escolar como un ejercicio de acción social de todos los actores educativos.

Para ello, primeramente identificaremos el significado que tiene en el discurso del Estado, a partir de la reforma educativa propuesta a partir de 2013 en México, la escuela al centro del quehacer educativo a partir de la llamada autonomía de gestión; posteriormente

³⁴ Royero refiere que no sólo en México, sino en toda América Latina, a diferencia de Europa o Asia, aparecen las reformas en los sistemas educativos orientados al área de gestión y equidad, debido a que es evidente que existen problemas en estos aspectos, cuestiones que no se presentan así, en países desarrollados. Jaime Royero, "Los consensos mundiales en América Latina para la Reforma Educativa". [En línea]. Disponible en: <<http://www.monografias.com/trabajos38/reformas-educativas-mundo/reformas-educativas-mundo2.shtml>>. [Consulta: 12 de marzo, 2015].

³⁵ O. Marchart, *op. cit.*, p. 58.

analizamos desde tres aspectos (pedagógico, administrativo y financiero) dicha autonomía, y finalmente daremos cuenta de los actores directos involucrados en esta política educativa.

Para este fin realizamos un análisis documental de los siguientes textos: Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³⁶ el Artículo Tercero Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;³⁷ la Ley General de Educación;³⁸ el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018;³⁹ el Programa Sectorial de Educación 2013-2018;⁴⁰ el Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar;⁴¹ el Modelo Educativo 2016⁴² y la propuesta curricular 2016.⁴³

Iniciamos señalando que el antecedente a la autonomía de gestión propuesta en la reforma educativa aprobada en 2013 en México, se sitúa en la década de los 90's con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (precisamente cuando los organismos internacionales impulsan la descentralización),⁴⁴ en la que ya se identificaba a la escuela

³⁶ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013.

³⁷ Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013.

³⁸ Cámara de Diputados, “Ley General de Educación”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013.

³⁹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Gobierno de la República, 2013.

⁴⁰ SEP, *Plan Sectorial de Educación*. México, SEP, 2013.

⁴¹ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013.

⁴² SEP, *Modelo Educativo 2016*. México, SEP, 2016.

⁴³ SEP, *La propuesta curricular. 2016*. México, SEP, 2016.

⁴⁴ Un documento donde se sugiere la descentralización y la autonomía de gestión es: Banco Mundial, *La Educación Primaria. Documento de Política*. Washington, D.C, BM, 1992.

como el centro del quehacer educativo. En este marco, la SEP señaló que “el sistema escolar habría de poseer una estructura que partiera de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extendiera a la comunidad municipal, la entidad federativa y por último, al conjunto de la Federación”,⁴⁵ esto en relación con la participación social, con el interés de que otros actores se sumaran, responsabilizaran y resolvieran las necesidades educativas de los centros escolares.

No obstante, la participación social se redujo a ser una práctica burocrática. La verdadera participación de los padres fue y sigue siendo la económica, porque permite sufragar los gastos de mantenimiento a la infraestructura escolar, pagar servicios básicos (agua, luz, teléfono, internet), material de limpieza y papelería. Para ello, el directivo escolar organiza al comité de padres de familia quien con las cuotas de los padres, atiende las necesidades de infraestructura de las escuelas, más allá del consejo de participación social.⁴⁶

Más adelante, con la puesta en marcha en 2001 del Programa Escuelas de Calidad (PEC), se plantea que el colectivo escolar construya su plan anual y sobre él trabaje de manera colegiada. En este programa, los gobiernos estatales se vuelven copartícipes en el financiamiento de las escuelas, mediante el Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (con base en la articulación y alineación de programas federales, estatales y municipales) para otorgar recursos a los centros educativos, vía un plan anual escolar. Cada entidad federativa a través de la Secretaría de Educación Pública de los Estados, participa en otorgar parte del recurso económico, convoca y elige a las escuelas beneficiadas y realiza un control de la operación y rendición de cuentas de dicho programa, no obstante, la SEP otorga también los recursos económicos.

⁴⁵ E. Zedillo, *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁶ Al respecto del consejo de participación social, *vid.* el capítulo relacionado con los Consejos de Participación Social de este libro.

El propósito del PEC es “contribuir al mejoramiento de los resultados educativos, a partir de la transformación de las formas de gestión de las escuelas”.⁴⁷ Con este programa, las instituciones educativas se inscriben en “un modelo de gestión escolar con enfoque estratégico en un marco de decisiones”.⁴⁸

El Modelo de Gestión Educativa Estratégica del Programa Escuelas de Calidad, plantea el concepto de gestión escolar como “el conjunto de labores realizadas por los autores de la comunidad educativa (directores, maestros, autoridades locales, padres de familia y alumnos) vinculadas con la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones y procesos necesarios para que los estudiantes aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica”.⁴⁹

El PEC⁵⁰ fomentó la práctica de la planeación a nivel escuela bajo la rendición de cuentas; sin embargo, la autonomía que tiene que ver con la agencia del colectivo escolar de manera integral, no se logró debido a la injerencia financiera y de operación del PEC estatal y las supervisiones. Un aspecto a resaltar es que las escuelas necesitaban apoyos económicos para sus funciones básicas y estos sólo se otorgaban de manera limitada en monto y tiempo, así como bajo un proyecto previamente aprobado.

⁴⁷ SEP, “Historia del Programa Escuelas de Calidad”. [En línea]. Disponible en: <http://docente.dtesepyc.gob.mx/system/files/historia_del_pec.pdf>. [Consulta: 18 de abril, 2015].

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Javier Rendón, *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México, SEP, 2009, p. 46.

⁵⁰ El PEC es opcional. La escuela diseña su plan anual de trabajo a partir de los lineamientos del programa (ahora el Plan anual de la Ruta de Mejora) y entra a revisión. Si es aceptado se le otorga a la escuela un apoyo económico y al final el director rinde cuentas ante la SEP. Este programa con el tiempo se fue consolidando, sin embargo, el diseño del plan escolar se vinculó al proceso de revisión y evaluación por parte del PEC para el otorgamiento del recurso económico y a la rendición de cuentas. Todos, aspectos externos a la escuela, que condicionaban la ejecución del plan y la propia organización escolar.

Revisando las Reglas de Operación del PEC 2013,⁵¹ advertimos que este programa sigue vigente pero subordinado al acuerdo 717, específicamente en la Ruta de Mejora Escolar. Tomando como ejemplo este programa, nos interesa resaltar un aspecto que nos permite mostrar el interés de la Federación, vía programas como éste, por hacer corresponsables a otros órganos de gobierno y a los padres de familia de la gestión financiera en las escuelas. Las reglas de operación del PEC señalan que los apoyos a las escuelas que por más de cinco ciclos consecutivos han participado, pueden seguir siendo beneficiadas si cumplen con los requisitos administrativos, pero el monto que recibirán del PEC será una cantidad igual a la que la escuela pueda gestionar a nivel municipal o por donación de padres de familia y hasta por 50 mil pesos. De esta manera, se obliga al directivo y padres de familia a buscar recursos económicos. Con esto, se aligera la carga económica del Estado respecto al mantenimiento, materiales que requiere la escuela para su funcionamiento e incluso para la formación continua de sus profesores.⁵²

Como antecedente a la autonomía de gestión de la Reforma Educativa 2013, el PEC constituye una experiencia de algunas escuelas, respecto a la planeación estratégica y la rendición de cuentas que les permitieron gestionar recursos materiales básicos para su funcionamiento y equipamiento.

En el marco de las políticas internacionales respecto a la descentralización y autonomía escolar planteadas desde los noventa y replanteadas en esta década, se instaaura el Acuerdo 717 en la vida de las escuelas con una fuerza inusitada, posicionando la Ruta de Mejora y los Consejos Técnicos como ejes mediante los cuales se va a regir el colectivo escolar, con lo que se opera la autonomía de gestión planteada en dicho documento.

⁵¹ SEP, "Acuerdo número 703 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad", en *Diario Oficial de la Federación. México, DOF*, 2013.

⁵² En las Reglas de Operación del PEC también se hace referencia a la participación financiera del Estado y de la Federación.

Esta autonomía de gestión aparece como un término recurrente en el texto del artículo tercero constitucional, en la LGE y en diferentes documentos articulados a la reforma educativa de 2013 y es definida por el Estado como “la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la capacidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centre su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes atendidos”.⁵³ Esto, a partir de los lineamientos establecidos por el acuerdo 717 y el conjunto de acciones de operación que de manera procesual se han emitido.

Normativamente, la autonomía de gestión aparece planteada en el Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73° en el apartado quinto, sobre la necesidad de

Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.⁵⁴

Referida de esta manera, la autonomía de gestión parece centrarse en el ámbito de los recursos materiales, no obstante, encontramos otros documentos más explícitos que, sin perder el eje referido, precisan en dónde se inscribe la idea de la autonomía de gestión.

⁵³ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2014.

⁵⁴ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, p. 3.

La LGE en el artículo 28 *bis* señala que:

las autoridades educativas federal, locales y municipales [...] deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para formular los programas de gestión escolar que tendrán como objetivos: I.-Usar los resultados de la evaluación; II.-Desarrollar una planeación anual de actividades; y III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos [...] y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.⁵⁵

Lo anterior nos remite a identificar a la escuela como eje-espacio de las acciones que la reforma educativa de 2013 plantea por lo que, de manera contradictoria, la autonomía de gestión tiene que ver con el cumplimiento de los tres lineamientos propuestos en los objetivos antes mencionados que giran en torno a la toma de decisiones a partir de la evaluación interna y externa.⁵⁶ Con ello, únicamente los buenos resultados de esas decisiones serán tomados en cuenta para beneficiar con recursos económicos a las escuelas.

Pasando al Acuerdo 717, advertimos que en el discurso del Estado el enunciado “escuelas de educación básica” se instituye como un signifiante que condensa las prácticas comunes determinadas en los planteamientos y normativas de la SEP. De esa manera, la diversidad y la multiplicidad de realidades educativas se dejan a un lado, invisibilizando la complejidad de lo que esto implica y, con ello, la SEP dicta como fin el logro de los aprendizajes planteados en el plan de estudios de educación básica,

⁵⁵ Cámara de Diputados, *Ley General de..., op. cit.*

⁵⁶ En el capítulo III titulado “Del uso de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora escolar” del acuerdo 717, se hace mención de los resultados de la evaluación externa que debe conocer la escuela y de la evaluación interna considerada como insumo para la planeación anual.

con un margen limitado de acción de las comunidades escolares, bajo lineamientos específicos (control)⁵⁷ y rendición de cuentas (evaluación a docentes y alumnos y transparencia en el uso de recursos). Es hasta el 2016, por las presiones de varios sectores de la sociedad y del magisterio, que el Modelo Educativo reconoce que existe una diversidad de contextos y realidades socio-educativas por lo que plantea cierta autonomía curricular, aunque ésta es limitada y bajo control.

Particularmente, en el Acuerdo 717 el Estado considera que la función de la escuela es brindar un servicio, con esto, el binomio autonomía de gestión se reduce a “gestión” como tarea de dicho servicio (término que se acompaña de un sentido empresarial-administrativo). También podemos advertir en este documento la relación entre la capacidad de la escuela, asociada al logro en función de ciertos indicadores. En este vínculo, la primera determina la segunda, con ello se le otorga un peso sustantivo a las escuelas (colectivos escolares) como gestoras y responsables de subsanar sus problemáticas, a pesar de que éstas dependen, en parte, de las condiciones en las que la dinámica escolar se lleva a cabo, fuertemente marcadas por las grandes desigualdades sociales existentes en nuestro país, sobre todo en las zonas de mayor pobreza.⁵⁸

También advertimos que la intención de la SEP es el vínculo directo con las escuelas bajo una relación de autoridad, regulación

⁵⁷ En nuestro caso, antes de referirnos a escuela en singular, reconocemos que cada una de estas instituciones educativas tiene una singularidad, y en torno a ello nos referimos a éstas en plural: las escuelas.

⁵⁸ Al respecto pueden revisarse autores como Justa Ezepeleta y Elsie Rockwell, “Escuela y clases subalternas”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 37, julio-septiembre. México, 1983; INEE, *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. México, INEE, 2007; Carlos Muñoz Izquierdo, *Orígenes y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Fernando Reimers, “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, vol. XXX, núm. 2. México, Centro de Estudios Educativos, 2000, pp. 11-42; Bertha Salinas, (coord.), *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002-2011*. México, ANUIES / COMIE, 2013.

y subordinación, mediante el cumplimiento de los lineamientos de operación y supervisión. Para ello, la información y rendición de cuentas está establecida de manera vertical: se crea por ley el Sistema de Información y Gestión Educativa; se aplica una evaluación a nivel nacional a directivos, docentes y alumnos (también por ley); se piden evidencias de la evaluación interna (instrumentos de evaluación, gráficas de resultados, videos, fotografías, etc.); además de la vigilancia de instancias intermedias (Estados y municipios) y de padres de familia, actualmente piezas fundamentales para la transparencia en el manejo y aplicación de los recursos financieros.⁵⁹

De esta manera, padres y madres de familia por normativa (no por responsabilidad y decisión comunitaria), deben agruparse para atender varias tareas: las correspondientes a la asociación de padres de familia, las de participación social y las de contraloría social, esta última con funciones de fiscalización. En este contexto, el Estado se muestra como policía —en el sentido en que Rancière lo define—⁶⁰ y despliega como nunca antes operativos de control y vigilancia de manera vertical y desde la misma base de las comunidades escolares y comunitarias.⁶¹

Así, “La Escuela al Centro” lo que hace es condensar la idea de la gestión desde un esquema de organización y acompañamiento que, lejos de posibilitar la autonomía del colectivo escolar desde la agencia con la intención de decidir sobre lo

⁵⁹ Pero también se pretende que éstos conozcan y aprueben la ruta de mejora y la planeación global de la escuela); de esta manera, se intenta que los padres de familia participen en la vida escolar, pero por designio de la normatividad regulatoria de la SEP y no por un acto de interacción desde la base.

⁶⁰ Nos referimos al concepto de policía que Jacques Rancière desarrolla en su texto *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

⁶¹ El artículo 14° de la LGE, señala que las autoridades educativas federales y locales deben promover la transparencia, vigilando que el director de cada plantel educativo rinda ante toda la comunidad escolar, un informe de actividades y rendición de cuentas al finalizar cada ciclo escolar. Cámara de Diputados, “Ley General...”, *op. cit.*, p. 10.

educativo, arma como parte de una normatividad legal sin precedente (acuerdos que en el 2013 y 2014 proliferaron), la regulación de las escuelas. De esta manera, la escuela se convierte en el punto donde se concentra todo el esfuerzo del sistema educativo, bajo líneas de operación concretas.

El esquema de autonomía de gestión planteado en la Reforma Educativa de 2013, se centra en mejorar la infraestructura de los centros educativos,⁶² enviando recursos a las escuelas (desde la participación diversificada) y la rendición de cuentas, la formación continua de los profesores (que intenta identificar las debilidades formativas de los docentes vía exámenes) y asegurar que la práctica docente sea altamente eficiente (es decir, más con menos). Todo esto bajo líneas de acción precisas: “1. Menos burocracia, 2. Recursos para las escuelas, 3. Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares (CTE), 4. Participación social efectiva, 5. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar”,⁶³ aspectos que marcan el rumbo de cada uno de los establecimientos escolares mediante la obligatoriedad y vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones oficiales.

En cuanto al plano pedagógico

El Acuerdo 717 refiere que una escuela con autonomía de gestión genera las condiciones para que se haga efectivo el derecho a la educación garantizado por el artículo 3º Constitucional y la LGE”.⁶⁴ Esta consideración transfiere la responsabilidad del Estado a las escuelas, obligándolas a ser eficientes y eficaces.

Para ello, los CTE definidos por la SEP como “los órganos de mayor decisión técnico pedagógica de cada escuela, cuya función básica es diseñar y aplicar alternativas de mejora continua de los resultados educativos”,⁶⁵ constituyen espacios de trabajo

⁶² El censo realizado a los edificios escolares mostró el olvido de la SEP.

⁶³ SEP, “La Escuela al Centro...”, *op. cit.*

⁶⁴ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten...”, *op. cit.*

⁶⁵ *Idem.*

del colectivo que instrumentan de manera reglamentaria la Ruta de Mejora Escolar.⁶⁶ No obstante, los CTE lejos de determinar acciones, ritmos de trabajo, métodos y recursos; focaliza su planeación estratégica a los lineamientos de la SEP.

Este control instauro entre los maestros un lenguaje y acciones comunes (diseño, seguimiento, evaluación, evidencias, gráficas, etcétera.) y se focalizan las acciones en los aprendizajes de los alumnos en torno a español, matemáticas y convivencia escolar, operando desde la idea de la mejora continua. Los acuerdos en CTE influyen en el trabajo de cada profesor. Todo esto se lleva a cabo en tiempos cortos determinados por los programas y vigilados por los directores y supervisores que operan bajo guías de observación y seguimiento impuestas por la SEP y, por supuesto, por evaluaciones nacionales e internacionales que miden el desempeño de los estudiantes de manera homogénea a nivel nacional: los logros en tiempo determinan el éxito de la escuela.

En este escenario, también se plantea “estimular el desarrollo profesional de los maestros, en el marco del Servicio Profesional Docente y constituir el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, para acompañar y asesorar a cada plantel educativo de acuerdo con sus necesidades específicas”.⁶⁷ Este planteamiento

⁶⁶ El colegiado de profesores de las escuelas de educación básica realiza la Ruta de Mejora que tiene que ver con la construcción de un plan de trabajo durante el ciclo escolar. Por ello inician elaborando su “Plan de Mejora Escolar” y posteriormente llevan a cabo reuniones mensuales del Consejo Técnico para informar, analizar y evaluar los avances respectivos. Sin embargo, a pesar de que el plan es realizado a partir de las necesidades educativas de cada institución, éste se estructura bajo lineamientos muy puntuales que determina la SEP; por ejemplo, el formato es único, y en el plano académico, solamente se toman en cuenta matemáticas, español y convivencia escolar (dejando fuera las otras áreas de conocimiento); además, sólo hay una forma de valorar avances y es mediante la evaluación a los estudiantes. Asimismo, las reuniones del Consejo Técnico, se realizan según el calendario y horario establecidos por la SEP; en ellos los profesores se limitan a efectuar las actividades planteadas por la guía, suscrita por la SEP Federal.

⁶⁷ Gobierno de la República, *op. cit.*, p. 123.

de capacitación y apoyo a los docentes todavía no se ha logrado poner en marcha para verificar su pertinencia.

Cabe señalar, por último, que en la Propuesta Curricular 2016 aparece de manera novedosa el componente “autonomía curricular”, pero al margen de los aprendizajes clave y sólo para trabajarse, por ejemplo, en primaria el 11% del horario normal (las escuelas de tiempo completo podrán emplear el trabajo en este rubro).

La supuesta autonomía aparece desdibujada cuando se hace referencia a que debe “basarse en los lineamientos expedidos por la SEP”⁶⁸ (en cuanto a temática y orientaciones). Además “La SEP convocará a entidades públicas y particulares para que presenten propuestas para apoyar, con materiales y acompañamiento, la puesta en funcionamiento de estos espacios curriculares”.⁶⁹ Con esto, la autonomía curricular no conlleva a una verdadera libertad para las escuelas, pero sí da entrada a organismos privados para que diseñen cursos y materiales contextualizados, previa autorización de la SEP.

Con estas acciones, la SEP “reconocerá de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos, medidos en función de su contexto y de gestión a partir de los parámetros e indicadores que se establezcan para la autonomía de gestión escolar y de un sistema de incentivos para las mismas”.⁷⁰ De esta manera, el Estado “pone la zanahoria” frente a los colectivos escolares y echa andar el reloj. Sólo los más aptos cubrirán las expectativas y recibirán los incentivos. En este escenario, la autonomía de gestión no tiene que ver con la agencia, todo lo contrario, con la alineación sin precedente de los colectivos escolares al entramado operativo instituido por la SEP.

⁶⁸ SEP, *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México, SEP, 2016, p. 63.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 186.

⁷⁰ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten los...”, *op .cit.*

En cuanto al plano administrativo

En esta Reforma Educativa se hace énfasis en una descarga administrativa en las escuelas.⁷¹ Para el logro de este objetivo, la SEP creó el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), entendido como un sistema de información nacional centralizado que “permitirá emitir información directa de los directores de las escuelas a la SEP Federal”,⁷² con lo que los órganos centrales tienen la información y vínculo directo con las escuelas. En este sistema están integrados:

el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, las estructuras ocupacionales, las plantillas de personal de las escuelas, los módulos correspondientes a los datos sobre formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional.⁷³

Este sistema permite así, el control total de la SEP y las autoridades educativas de los estados sólo se coordinan a través del mismo. Para la vinculación de la SEP Federal con las escuelas, “se propiciarán las condiciones para que cada centro escolar disponga de equipamiento y demás elementos necesarios para poder registrar, administrar e informar todos los movimientos e incidencias que se presenten de su personal, alumnos y del plantel, en el SIGED”.⁷⁴

La administración educativa vuelve a estar a cargo de la SEP, la cual se inscribe en una dependencia tecnológico-informática sin precedente ya que con esta dinámica se ve obligada a pagar

⁷¹ SEP, *La Escuela al Centro. Un nuevo esquema...*, *op. cit.*

⁷² Cámara de Diputados, *Ley General de...*, *op. cit.* Para una información detallada de los objetivos y funciones del SIGED, *vid.*: *Sistema de Información y Gestión Educativa*. [En línea]. Disponible en: <<https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED>>. [Consulta: 16 de febrero, 2015].

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten...”, *op. cit.*

servicio a empresas privadas que controlan el mercado de la informática; a cambio, puede regular y fiscalizar la vida de las escuelas con un mínimo de burocracia.⁷⁵

En cuanto al plano financiero

En el decreto de reforma de los artículos 3° y 73° se refiere a “la expedición de leyes que distribuyan convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”⁷⁶ y dentro de las estrategias del Programa Sectorial de Educación está la dignificación de las escuelas a partir de acciones que van desde la infraestructura básica decente, electrificación, agua potable y drenaje, hasta la dotación de computadoras portátiles a los alumnos de sexto grado.⁷⁷

Advertimos que ante el histórico abandono del SEN en relación a la infraestructura de las escuelas, los insumos educativos para operar, el equipamiento tecnológico básico y los servicios elementales con lo que debe funcionar cualquier institución pública (agua, luz, drenaje, etc.), se realizó en el 2013 un inventario de la infraestructura escolar a partir del censo educativo del INEGI y, a partir de ello, se llevan a cabo inversiones para mejorar las condiciones físicas de las escuelas con mayores necesidades. Por ello se crearon dos programas prioritarios, el Programa

⁷⁵ Para el funcionamiento de los centros educativos para que hagan fluir la información en tiempo y forma, la SEP ha planteado la figura de subdirectores académicos y administrativos que liberarán supuestamente la carga administrativa de los directores. De esta manera, se crea la figura de subdirector académico a partir de 10 grupos y subdirector de gestión escolar a partir de 6 grupos (SEP, *La Escuela al Centro...*, *op. cit.*). Esta estructura escolar, se implementará gradualmente iniciando en el ciclo escolar 2016-2017. Es de señalar que las escuelas de organización incompleta, donde los directivos y docentes realizan varias funciones no serán beneficiadas.

⁷⁶ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o...” , *op. cit.*, p. 3.

⁷⁷ SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, SEP, 2013, p. 46.

de la Reforma Educativa y Escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional) que es operado por las propias escuelas bajo vigilancia de la SEP y los padres de familia (Participación Social y Contraloría Social).

Estas obras materiales, intentan subsanar una deuda social histórica con las comunidades pobres donde precisamente se encuentran escuelas que carecían de techos y pisos dignos, agua, baños, etcétera. Sin embargo, la gestión y verificación de las mismas, constituyen una carga más para los directivos y padres de familia quienes son los encargados de administrar la obra.

Un ejemplo que muestra la diversificación de recursos para las instituciones educativas la representan las Escuelas al CIEN, anunciados en febrero del 2016 en el que “El gobierno federal emite los certificados en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) como instrumento financiero al que pueden acceder los participantes del mercado con el objetivo de atraer la inversión de la iniciativa privada a través de dichos documentos bursátiles”.⁷⁸ Se opera en la bolsa con el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que son recursos que las entidades federativas ceden y transfieren al Fideicomiso de Emisión con la intención de que se potencien los recursos destinados a la infraestructura educativa. En la transacción a los Estados, quien administra y es fuente de pago es un segundo fideicomiso de distribución que es privado (INVEX).⁷⁹

En esta plataforma pedagógica, administrativa y financiera se constituye la autonomía escolar planteada en el marco de implementación de la Reforma Educativa de 2013. No obstante, cada una de las escuelas vive y responde a las transformaciones planteadas desde política sexenal del gobierno de Enrique Peña Nieto.

⁷⁸ Laura Poy, “Escuelas al CIEN dispondrá de 50 mil millones”, en *La Jornada*. México, 21 de febrero de 2016. En dicho artículo, Poy menciona que el Secretario de Educación advierte que la colocación de estos certificados en la BMV dependerá de la dinámica de la propia bolsa, la cual se rige por los mercados internacionales.

⁷⁹ SEP/INIFED, *Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa del Programa Escuelas al CIEN*. México, SEP/INIFED, 2015, p. 5.

En cuanto a los agentes educativos

Para hacer posible y operar el proyecto de autonomía de gestión de las escuelas, la base no son los sujetos sino las normas. Los sujetos tienen una función específica para actuar conforme a las reglas impuestas y los podemos agrupar en dos: los responsables de instrumentar la estrategia y quienes la ponen en marcha en los centros educativos.

Los responsables de instrumentar la estrategia son, en orden jerárquico: la SEP, la CONAGO-Educación (Secretario de Educación y Gobernadores), el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (titulares de Educación Federal y Estatal) quienes vigilan el cumplimiento y acuerdan ajustes, el Consejo Directivo Nacional de La Escuela al Centro (titulares de las subsecretarías de educación básica y de los niveles de preescolar, primaria, secundaria, especial e indígena) órgano ejecutivo de la estrategia; y el Equipo Nacional Base de Supervisores (1200 supervisores de las 32 entidades federativas) encargados de comunicarse con la totalidad de supervisores del país.⁸⁰

Por otro lado, aparecen los actores sociales articulados a la escuela que tendrán que actuar a partir de los lineamientos impuestos, con el propósito de que, según la SEP, las escuelas fortalezcan su autonomía de gestión. Para ello, se requiere “la atención permanente de las autoridades educativas locales y municipales, del liderazgo del director; del trabajo colegiado del colectivo docente, de la supervisión permanente de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las aulas; de la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar y del involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de manera colaborativa participen en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos”.⁸¹ Al respecto, advertimos roles específicos como: vigilancia de las autoridades externas a la escuela, vigilancia y asesoría de la

⁸⁰ SEP, *La Escuela al Centro...*, *op. cit.*

⁸¹ SEP, “Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos...”, *op. cit.*

supervisión escolar, liderazgo y vigilancia del director, trabajo colegiado de los docentes, colaboración y vigilancia de los padres de familia y la comunidad. Todo jerárquicamente estructurado para no dejar cabo suelto a la agencia del colegiado escolar.

En este posicionamiento de la autoridad educativa, las alternativas pedagógicas que podrían situarse en el marco de la autonomía escolar difícilmente son posibles, ya que la programación de ritmos, formas, procesos e interacciones son normados por agentes externos hegemónicos que sitúan la escuela, la esperanza y la utopía de los actores participantes. No obstante, diversos colectivos escolares de múltiples formas intentan pensar y actuar desde otros referentes el acto pedagógico y a la institución donde éste se realiza. Estas propuestas no solamente emergen y se nutren del contexto particular en el cual se inscribe y adquiere sentido el quehacer de los docentes, directivos y estudiantes, sino, además, de la rica y amplia experiencia que los profesores de educación básica han desplegado durante años de participación en la formación de las nuevas generaciones, muchas de las cuales se sitúan en el plano del trabajo cotidiano en el aula y, otras más, se inscriben como parte de propuestas y proyectos amplios de carácter comunitario, regional y hasta nacional.

Consideraciones finales. Las escuelas en la mira

En el marco de las tensiones y contradicciones que marcan la política educativa en México, como parte de las reformas estructurales impulsadas durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, encontramos que existe una narrativa discursiva sobre la toma de decisiones que tiene implicaciones y afecta de manera profunda la dinámica escolar, perfilándola como centro de participación y democracia.

Sin embargo, lo que percibimos de manera contundente es que la rectoría federal en materia de educación sigue marcando el rumbo educativo que incluye a los Estados como corresponsables de los recursos, en la operación y vigilancia.

Con ello reconocemos, como lo señala Popkewitz, que “las reformas de los estándares conectan la agencia y la participación en lo que parecería un oxímoron de la teoría política: patrones de gobierno centralizados y descentralizados”.⁸² De ahí la importancia de dejar abierta la pregunta relacionada con las condiciones que hacen posible la construcción social de escuela.

Dichas condiciones no son ajenas a las articulaciones complejas que se producen entre los planos de la política y lo político. En principio, la institución fuertemente regulada, instaurada por el Estado para controlar, a partir de un dispositivo desplegado de manera racional,⁸³ se ve trastocada e incluso distorsionada en el día a día al confluír la historia de la institución con la del sujeto individual y colectivo que intercepta y construye desde el lugar del acontecimiento singular, la confluencia y antagonismo en el ser y hacer de la escuela pública. Esto debemos advertirlo cuando buscamos aproximarnos a la compleja y rica dinámica que caracteriza a la institución escolar.

Por ello, “La virtual ausencia del profesorado en la definición, discusión y toma de decisiones de política educativa termina por sellar el discurso formulado por economistas para ser implementado por educadores. A pesar de que todas las políticas de mejoramiento y reforma dicen definirse en nombre del aprendizaje, el mundo de la escuela, del aula y del aprendizaje”.⁸⁴

Con esto, se limita la verdadera corresponsabilidad educativa y el discurso sobre autonomía de gestión de las escuelas enmascara de manera burda su contrario.

⁸² Thomas Popkewitz, *op. cit.*, p. 144.

⁸³ Siguiendo a Foucault, Jiménez refiere que “al pensar la escuela como un dispositivo, lo que estamos haciendo es buscar, ubicar, desenmarañar en un conjunto multilíneal las inquietas fronteras de procesos siempre en desequilibrio, en donde las líneas de visibilidad, de enunciación de poder y subjetivación se aproximan, se entretajan, se bifurcan y se alejan”. Marco Jiménez, “La escuela como dispositivo de poder”, en Alicia de Alba, *El fantasma de la teoría. Articulaciones conceptuales y analíticas para el estudio de la educación*. México, Plaza y Valdés, 2000, p. 90.

⁸⁴ R. M. Torres, *op. cit.*, p. 15.

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN, EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013¹

ESTHER CHARABATI NEHMAD Y DANIELA CHÁVEZ URQUIZA

Los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) se crearon en México hace más de dos décadas, junto con el Consejo Nacional para la Participación Social en la Educación (CONAPASE), con el fin de organizar la participación social en la educación a través de dichas instancias. A partir de la Reforma Educativa de 2013 fueron reorganizados algunos de sus estatutos,²

¹ Agradecemos a Elsa Imelda López Padilla, quien participó en la primera etapa de desarrollo del proyecto de investigación en que se basa el presente capítulo, así como de Christian Aarón Cruz Cruz por sus valiosas observaciones que enriquecieron de manera significativa la integración final del texto.

² El 7 de marzo del 2014 se decreta el nuevo Acuerdo Secretarial 716, que establece lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) los que funcionan bajo el cargo del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE). Este acuerdo, define las dinámicas que se establecerán en los CPSE y en particular de los CEPS (Consejos Escolares de Participación Social), estos últimos funcionan dentro de las escuelas públicas. Otra parte que compone a los CPSE es el Registro Público de los Consejos Escolares (REPUCE), también bajo la coordinación del CONAPASE y tiene como uno de sus objetivos

sin embargo, no han tenido una respuesta efectiva. Si bien, el Secretario de Educación, Aurelio Nuño, le dio cierta presencia mediática al tema durante el año 2016, no se observa que se haya mantenido con la misma fuerza ni, mucho menos, que se le diera seguimiento a un proceso de inclusión de los actores implicados en el sistema educativo (maestros, padres de familia, alumnos, etcétera). Aunque el CONAPASE nombra a algunas figuras de la sociedad que, en algunos casos, han logrado tener incidencia,³ emergen algunos otros que reclaman la necesidad de que sean tomadas en cuenta otras formas de participación,⁴ más horizontales, que respondan a problemas locales, así como a cuestiones de carácter político-pedagógicas concretas y a las dinámicas escolares que los profesores y profesoras enfrentan cotidianamente en el aula; empero, ha sido omitido en los documentos normativos de dicho organismo.

Por lo anterior, destaca que los CPSE representaron un punto de partida para analizar cómo se entiende y qué papel ha jugado la cuestión de la participación social en el contexto de la Reforma Educativa promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto. En ese tenor, el propósito del presente trabajo consiste en describir algunos rasgos que se plantean en los documentos normativos de conformación de estos consejos; en particular se analizan los objetivos y la manera en que se definen las formas de participación para los diversos actores que son enunciados en la

realizar el registro de cada uno de los CEPS. [En línea]. Disponible en: <<http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/login.jsp>>. [Consulta: 2 de mayo, 2018].

³ Por ejemplo, se le ha dado la apertura a organismos empresariales quienes, en los últimos tiempos, han tenido una incidencia en las políticas educativas, como es el caso del grupo “Mexicanos Primero”.

⁴ Está el caso de las demandas de grupos afines al CNTE y en particular a la Sección XXII en Oaxaca quienes, a lo largo de más de dos décadas, han vinculado su participación político-sindical con la generación de propuestas de carácter pedagógico. Al respecto cabe mencionar, por ejemplo, el Plan para la Transformación Educativa en Oaxaca (PTEO). (Para una ubicación particular de este significativo proceso *vid.* el capítulo “Alternativas pedagógicas frente a la reforma educativa en México. Itinerarios para pensar opciones posibles” y el anexo II del presente volumen).

reglamentación correspondiente, entre otros: maestros, organismos de la sociedad civil y padres de familia.

Para ello, este trabajo está estructurado en tres apartados. En el primero se analiza cómo se ha dado el proceso de instrumentación de la participación y su institucionalización a través de los CPSE en México; en el caso de las políticas educativas en México, han respondido a programas internacionales y, en particular, los consejos comenzaron a ocupar un lugar central a partir de las políticas de modernización educativa, de ahí la importancia de abordarlo desde sus aspectos de conformación socio-históricos. En el segundo apartado, se examinan los actores y posiciones que se construyen dentro de la estructura y organigrama del CONAPASE —padres, maestros, académicos, organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial vinculados con la educación— para situar algunos rasgos del papel que cada uno toma ante dichos consejos. Finalmente, en el tercer apartado, hacemos una reflexión sobre cuáles han sido las limitantes que se derivan de los CPSE, frente a las *alternativas pedagógicas*, respondiendo así al marco general de este libro y de las investigaciones propias del equipo de trabajo de APPEAL-México.

Modernización y Consejos de Participación Social en México

En México, el tema de la participación en los asuntos públicos aparece con gran auge en 1992, enmarcado en el discurso de modernización del país que se impulsó a través del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y que se alineó a proyectos de desarrollo a nivel internacional. La idea de un país moderno y democrático correspondió, en el marco de las nuevas bases del modelo tecnocrático y globalizador, a las exigencias y requisitos para reafirmar la presencia de México en el mundo, de una economía nacional en crecimiento y una organización fincada en valores como democracia, la cobertura y la rendición de cuentas, de acuerdo a los planteamientos del gobierno en turno.⁵

⁵ Cf. Martha Corenstein, *et al.*, "Sistematización de experiencias pedagó-

El significante “participación” aparece, sobre todo, en el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), donde se alude a la necesidad de construir una participación más intensa a partir de una nueva relación entre Estado y sociedad, que a su vez posibilite caracterizar al Estado como “moderno” y anclado a los principios del “liberalismo social”.⁶ Uno de los problemas principales que vemos en estos discursos, es que México asume la incorporación a las reglas económicas y políticas establecidas por otros países y por organismos internacionales, dando lugar a leyes que poco logran funcionar en ámbitos y problemáticas locales, ya que están fuertemente ancladas a la liberación de los mercados y a la lógica de la transnacionalización de la economía.

Por su parte, los objetivos señalados en la Ley General de Educación de 1993, plantean la modernización del Estado, misma que exige una configuración que incluya nuevos actores, y una nueva relación entre ellos. Esta nueva configuración viene a socavar las bases del Estado de bienestar que había marcado parte del ideario postrevolucionario, en que el Estado asume la responsabilidad de proveer servicios a todos los ciudadanos, como un derecho social y una responsabilidad pública. De este modo inicia el periodo de “descentralización” de la educación. Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación

gicas alternativas en México (1980-2010)”, en Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013, pp. 391-426 (Colección Seminarios).

⁶ Donde se plantea que: “Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país”. Secretaría de Gobernación, *Acuerdo Nacional Para la modernización de la Educación Básica*. México, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo, 1994, p. 4.

Básica de 1992,⁷ se planteó el propósito de fortalecer la participación social en el ámbito educativo y se procuró sustituir el protagonismo del gobierno federal. La propuesta gubernamental contenida en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica buscó reglamentar la participación social, concebida como un derecho de los diferentes miembros de las comunidades escolares y, en general, de la sociedad. Se reconoció, al menos a nivel discursivo, a actores con derechos; sin embargo, la participación que, sobre todo habían construido los padres de familia, comenzó a tener menos cabida.

Así, ante la urgencia de establecer mecanismos para regular, controlar y operar la participación, la LGE-1993 dedica, por primera vez en la historia,⁸ un apartado que establece las bases de la participación en la educación pública: el artículo 69 donde se establece que deberá haber un consejo escolar de participación y el artículo 72, en el que se menciona el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. La estructura iría de la escuela hacia el municipio, y posteriormente hacia el Estado y la Federación; para ello se postula la creación de nuevas figuras colegiadas: Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Educación (artículos 69, 70 y 71 de la LGE-1993).

Hasta ese momento existían tres organizaciones en las escuelas: la Asociación de Padres de Familia, la Sociedad de Alumnos y el Consejo Técnico Escolar, con funciones muy acotadas. Por otro lado, los CPSE, tenían a su cargo labores distintas relacionadas con la consulta, la información, la colaboración, el apoyo y la vinculación ante las diversas instancias, sin embargo, las funciones no estuvieron claras y la duplicidad llevó a que se generaran tensiones entre estas organizaciones.

⁷ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 1992.

⁸ Rosa Nidia Buenfil Burgos, "La participación. Ambigüedad y productividad del signo en las reformas educativas", en Marcela Gómez Sollano y Bertha Orozco Fuentes, (coords.), *Espacios imaginarios y sujetos de la educación en la transición epocal*. México, Plaza y Valdés, 2004, pp. 93-110.

En la evaluación realizada por las entidades federativas en 1999, la participación es todavía considerada como algo difusa, con muchas limitaciones, como algo que “no funciona”.⁹ En ese mismo año se concreta la organización del Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE) a través de la firma del Acuerdo número 260; en éste se precisa su objeto, su organización y su funcionamiento. Poco tiempo después, el Acuerdo número 280 establece los lineamientos generales de los Consejos escolares, municipales y estatales, asimismo, se divide el país en cuatro zonas geográficas y se nombra a los representantes de los distintos sectores.¹⁰

En términos generales, la idea fue establecer formas de apoyo horizontal entre los actores (padres de familia, directores y maestros), sin que necesariamente intervinieran en los asuntos laborales, administrativos y, menos, en los de carácter pedagógico. Lo preocupante es que, de acuerdo con Zurita,¹¹ durante casi dos décadas de aplicación de esta política se instalaron un gran número de consejos escolares, pero en ninguna entidad llegaron al 100%, también hay dudas respecto a que hayan funcionado de acuerdo a la normatividad, pues los resultados fueron poco satisfactorios, asimismo se les ha cuestionado la especificidad y pertinencia de sus objetivos, el diseño institucional y el tipo de participación que deben promover.

⁹ Norma Ilse Veloz Ávila, *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)*. [Tesis]. México, FLACSO-México, 2003, p. 142.

¹⁰ El CONAPASE fue criticado por su concepción oficialista y por su composición, pues todos los miembros fueron designados o invitados por el secretario de educación o los secretarios de Estado y “se pretendió adoptar un criterio de representación basado en las zonas geográficas, en vez de abrir un espacio a las expresiones espontáneas que pudiera tener la sociedad”. Pablo Latapí, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 317.

¹¹ Úrsula Zurita Rivera, “Paradojas y dilemas de la educación social en la educación básica en México”, en *Revista Apuntes*, vol. XL, núm. 72, primer semestre. Lima, FLACSO, 2013, pp. 85-115.

El siguiente documento donde aparece el significativo “participación” es el Plan Nacional de Educación 2000-2006, que emana del primer gobierno de la alternancia (al asumir la presidencia Vicente Fox, del Partido Acción Nacional). El discurso de este gobierno destaca el interés, el compromiso y la colaboración de toda la sociedad en la tarea educativa, a la vez que hace una dura crítica a los CPSE existentes; asimismo, denuncia que “la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico”.¹² Esto llevó a la reestructuración del CONAPASE, con el propósito de establecer la corresponsabilidad en las decisiones fundamentales del sistema educativo y mejorar los mecanismos de coordinación, consulta y participación. Sin embargo, este nuevo programa adolece de los mismos problemas que su antecesor y no especifica las metas ni los proyectos.

La siguiente modificación que se le hizo a los consejos fue en el 2010, con el Acuerdo Secretarial 535,¹³ que propone la instalación de comités en los CPSE que se enfoquen a diversas prácticas escolares: actividad física, lectura, protección civil y violencia, entre otros. Respecto a su funcionamiento, en 2012 la SEP reportó la existencia de 192,115 Consejos escolares, los cuales representaron el 79.5% del total de las escuelas en el país.¹⁴

A partir de este panorama general, que va de 1992 hasta 2010, el significado “participación social en la educación” no es uno, particular y original, sino que se va llenando de significados y

¹² Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Educación*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2001, p. 69.

¹³ Cámara de Diputados, *Acuerdo número 535 por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación de los Consejos Escolares de Participación Social*. México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010.

¹⁴ Felipe de Jesús Perales Mejía y María Máyla Escobedo Carrillo, “La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa REDIE*, vol. 18, núm. 1, 2016, pp. 69-81. [En línea]. Disponible en: <<http://redie.uabc.mx/redie/article/view/738>>. [Consulta: 17 de mayo, 2016].

sentidos diversos, pero destaca que en los discursos se pueden identificar algunas categorías que pretenden fijarlo a: modernización, democratización, calidad, responsabilidad, necesidad, derecho, cobertura, gestión y rendición de cuentas. Por otra parte, al revisar los documentos del CONAPASE¹⁵ y el acuerdo 716, los actores que aparecen en estos consejos son varios y cada uno demuestra tener su propia agenda, diversas posiciones y pretenden determinar el sentido de la participación, de modo que surgen articulaciones y antagonismos entre los actores involucrados o participantes, en las formas en que se establece su participación y el lugar que le dan a otras formas de participación social, política y comunitaria.

*Los Consejos de Participación Social en Educación.
Configuraciones discursivas y actores*

En el apartado que se presenta a continuación centraremos la atención en una aproximación analítica para situar a los actores que, en tanto sujetos, se configuran discursivamente en el marco de las definiciones que, a partir de la normatividad correspondiente, los Consejos de Participación Social en Educación han construido. Un aspecto importante que buscamos destacar son los límites que dicha normativa determina en cuanto a quiénes y cómo podrán participar. Si bien muchos de éstos son convocados desde la creación de los CPSE, en 1993, es hasta la Reforma Educativa de 2013 cuando se intenta precisar las funciones de cada uno. Es a través del Acuerdo número 716 donde se determina quiénes podrán ser partícipes dentro del CONAPASE: representantes de la Secretaría de Educación Pública, autoridades educativas locales, representantes de los consejos estatales, municipales y escolares, asociaciones de padres de familia, organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial vinculados con la educación,

¹⁵ *Vid.* Secretaría de Educación Pública, *Consejos Escolares de Participación Social*. [En línea]. Disponible en: <http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/en/conapase/Acerca_de_CONAPASE>. [Consulta: 20 de enero, 2018].

investigadores en materia educativa o académicos reconocidos, maestros distinguidos y representantes de organizaciones sindicales de los maestros.¹⁶

Bajo el lema “educar es tarea de todos”,¹⁷ la convocatoria emitida por la SEP tiene carácter obligatorio: las figuras dispuestas deben tener un rostro. La respuesta varía dependiendo del sujeto interpelado, pues los actores no sólo ocupan lugares distintos y son dotados de funciones específicas, sino que sus intereses y motivos también difieren. Por ejemplo, en el discurso de la reforma, los padres y los maestros no están en la estructura de los Consejos por petición propia, sino por una decisión de las autoridades educativas y por las demandas de algunos académicos e investigadores, así como de organizaciones de la sociedad civil,¹⁸ quienes los señalan como los actores más cercanos a la escuela y directamente relacionados con los alumnos.

En este proceso es notoria la participación de diversos sectores, algunos que tienen una relación directa con las comunidades educativas (alumnos, padres y madres de familia, maestros) y otros que a nivel social o comunal participan en tareas específicas (organizaciones comunitarias, identitarias, etcétera), o por el tipo de trabajo que realizan (académicas y de investigación, asociaciones, de carácter filantrópico, sindicatos, movimientos sociales, partidos políticos, entre otros).¹⁹ En este complejo en-

¹⁶ Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. México, SEP, 2014, pp. 2-3.

¹⁷ Aurelio Nuño, “Educar es tarea de todos”, en *Siete prioridades SEP*. México, SEP, 2016. [En línea]. Disponible en: <<https://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/educar-es-tarea-de-todos-19486>>. [Consulta: 20 de febrero, 2016].

¹⁸ Cf. Antonio Gómez Nashiki y Úrsula Zurita Rivera, “Escuelas sin sociedad”, en *Nexos*. México, 2011. [En línea]. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=14274>>. [Consulta: 20 de febrero, 2016].

¹⁹ Rosa María Torres, “Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina”, en *Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral-CIDI*. Punta del Este, Uruguay, CIDI, 2001; Alejandro Canales Sánchez, “La parti-

tramado, se generan tensiones, inercias, intereses, prácticas que muestran la complejidad del proceso, la diversidad de actores que reclaman o asumen, de manera particular, su participación —directa o indirectamente— en los consejos o a partir de formas de organización concretas, algunas definidas estatutariamente, y otras más vinculadas a las dinámicas que las propias prácticas y necesidades han ido generando como parte de las culturas institucionales y territoriales.²⁰

El acuerdo 716, exige un trabajo de organización y tiempo de dedicación a los actores que buscan involucrarse y que, como lo marca la normatividad, en principio deberán hacer un proyecto de participación social en que se fijen acciones y metas según las necesidades y competencias de cada uno de ellos. Las líneas consideradas como participación son: el fomento y motivación, opiniones y propuestas pedagógicas, atención a necesidades de infraestructura, seguimiento a la normalidad mínima, cultura de la transparencia y rendición de cuentas.²¹ En general, son éstas las indicaciones que se le dan a cada uno de los cuatro niveles de los consejos (nacional, estatal, municipal y escolar), pero cada uno de ellos tiene definidas sus funciones.

Así por ejemplo, en el caso del consejo escolar su participación se centra en: conocer y definir el calendario escolar, las metas educativas, los avances de las actividades, ayudar al maestro a su mejora en las clases, dar seguimiento a acciones que realicen

participación social en educación: un dilema por resolver”, en *Perfiles educativos*, vol. XXVIII, núm. 113. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-UNAM, 2006, pp. 62-80.

²⁰ Por ejemplo, a partir de una experiencia en Cholula, Puebla, Beatriz Acevedo menciona que la participación de nuevos actores en la escuela, provoca “temor y recelo de perder control y privilegio en algunos grupos de poder dentro de la cabecera municipal” (Beatriz Acevedo, *et al.*, “La organización comunitaria de la participación social en la educación: dos experiencias”, en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. México, OCE, 2008, p. 30.

²¹ Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo 716. artículo 7º”, *Consejo Nacional de Participación Social en Educación*. México, SEP, 2013, p. 1.

autoridades, detectar hechos delictivos, prevenir delitos y la defensa de los derechos de las víctimas, tomar nota de los resultados de las evaluaciones, propiciar la colaboración con maestros y padres, proponer reconocimiento a alumnos y maestros, así como lo relacionado con acciones de protección civil, opinar en asuntos pedagógicos (sin interrumpir las labores, como lo menciona el artículo 12 del acuerdo 716), respaldar labores, vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de alimentos, además de vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima; finalmente deberá elaborar un informe anual de sus actividades destacando los ingresos —en caso de haber dispuesto de recursos económicos—,²² sin olvidar el trabajo que requiere la integración y organización de los consejos escolares (ver capítulo II y capítulo III del acuerdo 716).

Un actor clave en la Reforma Educativa de 2013 son los maestros, convocados en los cuatro niveles de los Consejos (nacional, estatal, municipal y escolar) por considerar que son los que guían y dirigen el proceso educativo, los que proponen mejoras a partir de su conocimiento del contexto y de la realidad cotidiana del trabajo en el aula. Les corresponde no sólo ejecutar el proceso de enseñanza, sino también velar por su calidad. Al mismo tiempo, los maestros parecen el objeto a ser vigilado, tanto por los padres de familia, las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil que deberán estar atentas a los resultados que deriven de las evaluaciones que periódicamente se aplican a los maestros y a los alumnos. Por otra parte, son objeto de estudio de académicos e investigadores, de las opiniones que a través de los medios de comunicación se difunden, así como de las dinámicas y lógicas de participación que plantan las organizaciones gremiales y sindicales que los representan, tanto nivel nacional, como regional o local.²³ En resumen, una de las

²² Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo 716. artículo 33º”, *Consejo Nacional de Participación Social en Educación*. México, SEP, 2013, p. 8.

²³ Cf. Secretaría de Educación Pública, *Ley General de Educación*, (art. 14 I Bis, IX Bis, art. 65 XII, art. 69, art. 70, art. 71 y art. 72). México, SEP, 2013.

funciones de los actores que hemos mencionado en este apartado es vigilar, demandar y presentar quejas sobre el desempeño docente. Esta vigilancia deriva en tensiones entre casi todos los actores involucrados en la educación, un ejemplo claro es la postura oficial y la de los grupos empresariales que han señalado a los maestros como responsables del bajo nivel académico de los estudiantes y de prácticamente todos los problemas en educación, particularmente de aquellos que participan de manera activa en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).²⁴

En cuanto al papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ante un Estado que parece estar cada vez más al servicio de intereses privados y de carácter mercantil, se ha fortalecido la noción de sociedad civil, misma que se traduce en organizaciones sociales y comunitarias de ciudadanos que no trabajan directamente para el Estado, pero que se organizan y construyen espacios de participación ciudadana con el objeto de generar espacios de expresión y acción que hagan visibles demandas específicas. En los últimos tiempos, esta figura ha sido usurpada por organizaciones con un perfil totalmente distinto y con intereses económicos y políticos, en su mayoría de carácter privado, que asumen el discurso de trabajar sin fines de lucro para mejorar la vida de sus miembros y de la sociedad en aspectos concretos que son de su interés, sea de carácter social, político, económico, ambiental o cultural. En realidad suelen ejercer funciones de vigilancia ciudadana, aunque, cada vez más, el Estado y las

²⁴ “Para Mexicanos Primero el problema en la calidad de la educación de los alumnos del país, se presenta desde la formación de los docentes, principalmente en los estados del Sursureste, entre ellos, Oaxaca, Chiapas y Michoacán”, regiones en las que la CNTE tiene una fuerte presencia y liderazgo. (Mexicanos Primero, “En México la formación docente es inadecuada”, en *Boletín Noticias sobresalientes en Educación*. México, Mexicanos Primero, Noticias, 06 de mayo, 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/enterate/noticias-de-hoy/1048-en-mexico-la-formacion-docente-es-inadecuada-mexicanos-primero>>. [Consulta: 10 de octubre, 2017].

agencias internacionales acuden a ellas para implementar sus proyectos y, en ocasiones, delegarles, con recursos, públicos, que competen a la responsabilidad del Estado.²⁵

En el CONAPASE, la presencia de las OSC se justifica por no tener compromisos gubernamentales y por su capacidad de conocer y participar en cuestiones educativas,²⁶ por lo que se crea la Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (Redosc)²⁷ para promover acciones conjuntas.

Estrada,²⁸ especialista en el estudio de las condiciones de posibilidad de cambios en la participación social en educación, señala la necesidad de formar a los diversos actores para que se conviertan en agentes de cambio y rompan los controles que impiden la expresión plural. Sin embargo, las políticas actuales —verticales y ajenas a la realidad escolar— no persiguen ese propósito, por lo que lo más factible, afirma el investigador, es que las acciones y eventos posibles para la participación social en la escuela provengan de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, cuando se han logrado implementar procesos de participación social en

²⁵ R. M. Torres, “Participación ciudadana..., *op. cit.*, p. 13.

²⁶ Erik Juárez, “Valiosa participación de sociedad civil en educación, por no tener compromisos gubernamentales: Conapase”, en *Educación Futura*, México, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/valiosa-participacion-de-sociedad-civil-en-educacion-por-no-tener-compromisos-gubernamentales-conapase/>>. [Consulta: 8 de abril, 2015]. Es interesante que entre los integrantes de dicha red aparece la COPARMEX, una organización empresarial que se “asume” como ajena a las cuestiones educativas.

²⁷ Constituida como Asociación Civil en 2014 e inscrita legalmente por David Aureliano Contreras Silva. En el Partido Humanista ocupó el puesto de comisionado de Transparencia en el Distrito Federal. Dentro de la administración pública se desempeñó en diversos puestos en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), así como en las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa y Venustiano Carranza. Es empresario del sector agrícola. [En línea]. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/elecciones-df-2015/candidato/david-aureliano-contreras-silva>>. [Consulta: 18 de noviembre, 2017].

²⁸ Jacobo Estrada Ruiz, “La perspectiva de la participación social en la educación en México: el punto de vista de los especialistas”, en *Revista Brasileira de Educação*, vol. 19, núm. 58, julio-septiembre. Brasil, 2014, p. 750.

los distintos Consejos o fuera de éstos, siempre ha existido un acompañamiento externo, de organizaciones sociales, de investigadores o de especialistas interesados en la cuestión educativa.²⁹

Paralelamente a las OSC, aparecen en los últimos años y concretamente en los documentos recién reformados, las organizaciones empresariales, quienes se han convertido en un actor protagónico en el campo educativo. Su discurso permea el terreno de la educación con cuestiones como el de la calidad educativa, el alumno como cliente, la gestión escolar como gerencia escolar, el mérito, la evaluación, etcétera.³⁰ En nuestro país se han creado organizaciones como Mexicanos Primero³¹ y Suma por la Educación³² que han tenido o han buscado tener una incidencia directa en la definición de las políticas educativas.

En este contexto, el sector empresarial ha sido uno de los actores más beneficiados por la Reforma Educativa de 2013, pues no sólo participa como parte de la sociedad civil en la definición de las orientaciones de política educativa, sino también como un sector interesado en el negocio de la educación, además de invertir en instituciones privadas, han creado un mercado que provee de cursos, programas y materiales a las escuelas, así como de programas de formación en línea.³³ Su postura se ha caracterizado por

²⁹ *Ibid.*, p. 749.

³⁰ R. M. Torres, “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, p. 13-30.

³¹ Mexicanos Primero. [En línea]. Disponible en: <<http://www.mexicanosprimero.org/>>. [Consulta: 18 de noviembre, 2017].

³² Suma por la educación. [En línea]. Disponible en: <<http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/>>; <<https://www.facebook.com/sumaxlaedu/>>. [Consulta: 18 de noviembre, 2017].

³³ Cf. Organismos como: Alternativas y Capacidades, Mexicanos Primero o Suma por la Educación. También existen proyectos financiados por la SEP y realizados por alguna organización. Un ejemplo es el *Plan de formación a padres de familia: Historieta para la difusión de la Participación de los Padres de Familia en la Evaluación Educativa*, por el cual la SEP pagó un millón de pesos en 2008 a la organización conocida como “LA ASOCIACIÓN”. *Vid. Convenio que la SEP celebró con Suma por la Educación*, 2008. [En línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27967/Suma_por_la_Educacion_1_.PDF>. [Consulta: 6 de septiembre, 2015].

una exigencia de mayor transparencia en el uso de los recursos destinados a la educación, ubicándose como el grupo principal al que el Estado debe rendir cuentas. Dada su presencia mediática y el poder económico con el que cuenta el sector empresarial, se vuelven un referente de la participación de la ciudadanía en educación y de la transparencia que pueden garantizar los grupos privados.³⁴ Su intervención ha generado numerosas tensiones por la cercanía —particularmente de “Mexicanos Primero”— con el gobierno que ha impulsado la Reforma Educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto, por su postura intransigente frente a los maestros movilizados y por lo que muchos consideran una campaña de desprestigio a los profesores desde los medios hegemónicos de comunicación que apunta a despertar hostilidad hacia ellos y hacia la educación pública.

Los académicos e investigadores son convocados para vincular a la escuela con el desarrollo científico y tecnológico de las universidades, así como de los centros de investigación y desarrollo. La Red Nacional Conapase-Investigadores (Redci) constituye una estrategia de colaboración para fomentar “la generación de conocimiento e inteligencia colectivos”.³⁵ La inclusión de los especialistas es presentada como una oportunidad de articular la investigación con la escuela y de acercarse a otros actores de la educación, de manera que sus investigaciones sean tomadas en cuenta en las políticas educativas. Revistas digitales, como *Educación Futura*, han aprovechado esta apertura difundiendo análisis de investigadores y dando voz a los maestros. Por su

³⁴ Vid. el caso de la intervención del Consejo Coordinador Empresarial, quienes exigen que los maestros sean castigados. Cf. J. Reyna, “Empresarios piden aplicar descuentos”, en *La Jornada*, 13 de octubre, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/10/13/politica/005n2pol>>. [Consulta 18 de mayo, 2018].

³⁵ Verónica Garduño, “Conforma el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación redes de colaboración”, en *Educación futura*. México, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/conforma-el-consejo-nacional-de-participacion-social-en-la-educacion-redes-de-colaboracion/>>. [Consulta: 3 de septiembre, 2015].

parte, la creación del Observatorio Ciudadano de la Educación³⁶ respondió en su momento, a la necesidad de ejercer una vigilancia crítica de las políticas educativas, abrir un espacio social para el análisis de éstas, así como aportar conocimientos y propuestas.

La presencia de los sindicatos, el SNTE y la CNTE, en la estructura de los CPSE ha generado diversas tensiones, en primer lugar, con las autoridades educativas, quienes han pretendido restringir su participación a la “función pedagógica”, declarando que ambas organizaciones deberán abstenerse de intervenir en aspectos laborales.³⁷ Otro actor que ha expresado su rechazo a la participación de estas organizaciones gremiales es el sector empresarial, por considerar que la presencia del SNTE no está justificada, ya que los temas que se abordan en los CPSE no son de índole laboral.³⁸ Sin embargo, en la revisión de la literatura sobre la participación social en la escuela, Flores y Ramírez,³⁹ anotan que ninguno de los estudios que reseñan habla del SNTE como un impedimento para la participación social en la escuela.

Otros actores que se mencionan en los documentos del CONAPASE, son los padres de familia. Al respecto García afirma que

³⁶ El Observatorio Ciudadano de la Educación se constituyó en 1998, “como organismo de la sociedad civil (OSC) en México. Sucedió cuando un grupo de ciudadanos, la mayoría investigadores interesados en los problemas de la educación, tomaron la iniciativa de crear una instancia social de vigilancia de los temas de desarrollo educativo, especialmente de las políticas gubernamentales en el sector.” Cf. Mery Hamui Sutton, “Observatorio Ciudadano de la Educación: un balance a diez años”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 14, núm. 41, abril-junio. México, COMIE/RMIE, 2009. pp. 619-636. [En línea]. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v14n41/v14n41a12.pdf>>. [Consulta: 2 de enero, 2015].

³⁷ SEP, “Acuerdo 716, Artículo 12”, en *Consejo de Participación Social en la Educación*. México, SEP, 2013.

³⁸ Sonia del Valle, “Crítica SEP reacción de Ortega ante paro”, en *Periódico Reforma*. México, 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://bit.ly/2hNgpZW>>. [Consulta: 26 febrero, 2016].

³⁹ Pedro Flores-Crespo y Ana Violeta Ramírez, “La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura”, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. México, REICE, 2015, pp. 77-94.

la presencia de los padres de familia no es nueva, ya que desde mediados del siglo XVIII hasta fines del siglo XIX, “el mayor impulso educativo provino de los particulares, de las comunidades, de los ayuntamientos y de la Iglesia, a través de las órdenes y los párrocos”.⁴⁰ En este periodo, los padres de familia proponían como maestro a la persona más instruida de la comunidad y le pagaban, facilitaban el local, enviaban a sus hijos a la escuela anexa a la parroquia, solicitaban a las autoridades el envío de un preceptor y eran los responsables directos de enviar a sus hijos a la escuela. En el siglo XX crearon la Unión Nacional de Padres de Familia,⁴¹ y la Asociación Nacional de Padres de Familia. A través de sus organizaciones, los padres de familia han hecho patentes sus intereses, necesidades y expectativas respecto al proceso educativo, sin embargo, en la práctica su participación ha sido excluida por otros actores.

En el contexto de la Reforma Educativa de 2013, en los discursos oficiales y de algunos académicos hay críticas hacia los padres, alegando que su ausencia y lejanía han afectado la calidad de la educación, pues son ellos quienes mejor conocen los problemas y necesidades de sus hijos e hijas y pueden señalar las deficiencias que en materia educativa requieren ser atendidas. De ahí que el CONAPASE se plantee mejorar el diálogo entre las familias y los docentes, lograr que sus preocupaciones sean escuchadas en la escuela, así como apoyar a los padres para que éstos, a su vez, apoyen el aprendizaje de sus hijos y pongan en práctica valores aprendidos en el espacio escolar.⁴² Con este fin,

⁴⁰ María Guadalupe García Alcaraz, “La participación de los padres de familia en educación, siglos XIX y XX”, en Luz Elena Galván, (coord.), *Directorio de historia de la educación en México*. México, CONACYT/CIESAS/UNAM, 2002. [En línea]. Disponible en: <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_9.htm>. [Consulta: 15 de diciembre, 2015].

⁴¹ La Unión Nacional de Padres de Familia, es una organización que está relacionada con la Iglesia católica y con un gran número de escuelas particulares. Cf. Unión Nacional de Padres de Familia. [En línea]. Disponible en: <<http://unpf.mx/>>. [Consulta: 3 de enero, 2017].

⁴² Cf. Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONA-

se presentan estrategias para la formación y el acompañamiento de los padres en los procesos de participación social en la escuela, cursos con temas como valores, seguridad, participación social, tecnologías de la información y gestión escolar.

A pesar de los discursos respecto a la importancia de la participación de los padres y de las madres de familia en los diversos ámbitos de la escuela, en la práctica ésta se traduce en dos funciones centrales: colaborar con el Consejo Técnico Escolar y vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima (calendario, horario y planes) del funcionamiento de la escuela o de otras cuestiones, por ejemplo mantener la normatividad sobre la venta de alimentos en las escuelas. También está contemplado que organicen el uso de los recursos y el mantenimiento de la infraestructura.⁴³ Otra función que se les confiere es vigilar y denunciar las faltas de docentes, directivos y personal administrativo.

El entonces Secretario de Educación, Aurelio Nuño, exhortó en su oportunidad a los padres de familia a “denunciar a los maestros faltistas y a exigir a todos los maestros cumplir con sus obligaciones y tareas; asimismo, a las autoridades a cumplir con la implementación de la Reforma”.⁴⁴ Este discurso que ubica a los padres como socios en su lucha por la promoción de la legalidad, contribuye a tensar la relación entre éstos, los maestros y directores, que suelen ver con recelo la injerencia que los primeros puedan tener en su territorio.

Tal como lo hemos señalado, algunos especialistas han documentado cómo los directores prefieren mantener alejados a los padres de la escuela para evitar conflictos entre éstos y los

PASE), *Programa Nacional de Participación Social en la Educación*. México, CONAPASE, 2014, p. 9.

⁴³ Lo señalado, quedó confirmado por Aurelio Nuño quien afirmó: “A través de los consejos, los padres de familia tienen incidencia en cómo se usan los recursos que reciben los planteles a través de programas como el de Escuelas de Tiempo Completo, así sea para arreglar un vidrio roto, cambiar un foco o adquirir materiales educativos”. (A. Nuño “Educar es...”, *op. cit.*).

⁴⁴ S. del Valle, “Crítica SEP...”, *op. cit.*

maestros.⁴⁵ Por su parte, la supervisora de primarias del municipio de Villa de Álvarez, Colima, afirma que la idea es que los padres de familia no deben inmiscuirse en los asuntos de la escuela “porque se tiene el temor de que el padre de familia rebase la línea que le corresponde”;⁴⁶ esto es, que quiera tener injerencia en los asuntos internos de la escuela. Su labor, por tanto, debe centrarse en cuestiones tales como: reconocimientos, días festivos, orientación a padres de familia, etcétera.⁴⁷

En un estudio de caso realizado en una primaria en Torreón, Coahuila, sobre el funcionamiento de los consejos escolares, Perales y Escobedo⁴⁸ documentan como, ante la falta de tiempo y el desinterés de los padres por involucrarse tanto en el consejo como en la Asociación de Padres de Familia (APF), la directora del plantel resolvió que los mismos padres ocuparan cargos en los dos órganos. La conclusión de los investigadores es que, ante los acuerdos tácitos, basados en la tradición escolar, la propuesta de lograr la participación de toda la comunidad escolar a través de una planeación estratégica para resolver los problemas que aquejan al plantel, queda sin efecto en la práctica. De esta manera vemos que la tradición escolar va determinando las posibilidades para que las acciones en las escuelas sean determinadas fuera de los lineamientos de los consejos escolares, dando pie a situaciones de tensión por luchas en el control de la participación y la toma de decisiones.

⁴⁵ Úrsula Zurita, “La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia”, en *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*. Monterrey, Nuevo León, Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado para la Educación, 2010, pp. 51-74.

⁴⁶ Arcelia Martínez Bordon, Teresa Bracho González y Claudia Osiris Martínez Valle, *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencias y la Cultura, 2007, p. 52.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁸ F. de J. Perales y M. M. Escobedo, “La participación...”, *op. cit.* pp. 73 y 77.

La representación formal de los padres y madres de familia es una cuestión que, sin duda, está considerada en los diversos aspectos y espacios que marca el organigrama, así como la normatividad de los CPSE; sin embargo, las condiciones concretas que se viven tanto en cada uno de los centros escolares como en las diversas familias de los alumnos no siempre son favorables para cumplir las directrices que dichos consejos marcan y deberían cumplirse, por lo que la cuestión de la participación se configura como un entramado que, en ocasiones, se vincula más a lógicas inerciales, intereses particulares, imposiciones o, lo que podríamos caracterizar como “un mal necesario”, sin desconocer que hay o puede haber otras formas en cómo las familias y las comunidades se involucran en el sostenimiento y atención a necesidades particulares de las escuelas, sus entornos y la de los niños y adolescentes que, en su condición de estudiantes, conforman, junto con los profesores y profesoras, el sector más importante y razón de ser de lo educativo.

Reflexiones finales. Los consejos y la participación en la escuela

A partir de la revisión de los documentos que instituyen y norman los Consejos de Participación Social en la Educación, se puede mencionar que la concepción de participación que subyace a dichos consejos se circunscribe a funciones de consulta, cooperación y evaluación. Por otro lado, también expresa literalmente que ninguno de los integrantes de los consejos se implicará en los temas pedagógicos, lo cual se torna preocupante, así como el hecho de que no se hace alguna mención a la vida social y local a la que pertenece la escuela y, por lo tanto, a la propia comunidad educativa que participan en ella.

Por otra parte, la forma en que trabajan los consejos lleva a que la participación de los padres y maestros sea muy restringida, ya que las cuestiones centrales relacionadas con los procesos de formación no constituyen un referente importante en los aspectos que marca la normatividad de los CPSE.

Hasta ahora, pareciera que el objetivo de los CPSE es habilitar a los ciudadanos en las capacidades de denuncia, vigilancia o tener a su cargo cuestiones relacionadas con ciertos trámites más de carácter administrativo que académico.⁴⁹ Podemos pensar entonces, que, algunas de las deficiencias del diseño de los CPSE, son consecuencia del gran peso que el corporativismo sigue teniendo en la cultura política de nuestro país, fuertemente asentado en dinámicas de carácter clientelar, autoritario, centralizado, burocrático y poco propicio para la gobernanza.⁵⁰

En este sentido, es necesario plantear las deficiencias del modelo que se traducen en la falta de especificidad en las tareas prescritas (aunque en el Acuerdo 716 se haga un intento), así como en el desconocimiento de los propósitos de los CPSE por parte de la ciudadanía, la inexistencia de esquemas efectivos de participación social, las estrategias inadecuadas para su implementación, la desarticulación de los programas, la falta de

⁴⁹ La percepción de los padres es precisamente ésta: que, a pesar de ser invitados con frecuencia a participar en asuntos de la escuela, su opinión no cuenta y las decisiones son tomadas con anticipación por otros actores. (Cf. Pedro Flores-Crespo y Ana Violeta Ramírez Ramón, “La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura”, en *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, núm. 13. Madrid, 2015, pp. 77-94. [En línea]. Disponible en: <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol13num3/art5.htm>>. [Consulta: 10 de febrero, 2018].

⁵⁰ Para una ubicación de las implicaciones que el concepto de “gobernanza” ha tenido para situar algunos de los rasgos que las transformaciones que el Estado ha adquirido en la actualidad, así como sus implicaciones en diversas esferas de la vida social y en lo que algunos especialistas han denominado “nueva gestión pública”, se sugieren, entre otros los siguientes textos: Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2008; José María Serna de la Garza, “Reflexiones en torno al concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico”, en Luis T. Díaz Müller, (coord.), *Memorias del Seminario Permanente de Derechos Humanos. V Jornadas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 29 de octubre de 2009; J. M. Serna de la Garza, “El concepto de gobernanza”, en *Globalización y gobernanza*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 21-51. (Biblioteca Jurídica Virtual. [En línea]. Disponible en: <www.archivos.juridicas.unam.mx>. [Consulta: 10 de febrero, 2018]).

comunicación entre distintos actores y modalidades institucionales de participación y la coordinación entre los diversos consejos a nivel escolar, municipal, estatal y nacional. A esto se suma el excesivo número de programas con los que tienen que cumplir las escuelas y la falta de seguimiento. Tampoco se ha establecido ningún tipo de sanciones a las autoridades educativas, en caso de que no se creen los consejos escolares o no cumplan con sus funciones.

La escuela pública actual, atravesada por las tensiones entre los conflictos institucionales y los sociales, ha sido empobrecida y vulnerada por políticas que responden, en cierto sentido, a intereses ajenos a la educación, con docentes y padres de familia que han visto deterioradas sus condiciones de trabajo y de vida. La ineficacia de los CPSE es indisociable de esta realidad, pero condenarlos a la desaparición puede significar renunciar —al menos de momento— a la participación formal de la sociedad en la escuela. Quizá sea necesario imaginar alternativas, incorporar en los proyectos los resultados de las investigaciones, replantear la noción de participación, partir de las necesidades y particularidades de escuelas, consultar a los involucrados y, a partir de ello, formular las propuestas.

Se puede afirmar que en México las políticas no están hechas para articular una participación social que realmente empodere a los ciudadanos, fortaleciendo sus capacidades para formular, gestionar, promover y sostener propuestas, para darle continuidad a los procesos participativos, para informarse y representar democráticamente a los involucrados en los procesos de formación de las nuevas generaciones.⁵¹ Entonces, un problema que enfrentan los CPSE, es cómo trabajar de manera que la participación sea equitativa y eficaz, que los actores aprendan a empoderarse en la toma de decisiones para contribuir al funcionamiento

⁵¹ Algunos análisis interesantes al respecto se pueden consultar en el texto de María Teresa Galicia Cordero, *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008.

de las dinámicas locales en conjunto con los centros escolares y la comunidad.

Los CPSE no han creado espacios para la “participación efectiva”, la cual se entiende como “el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público”,⁵² ya que la normatividad oficial planteada para su regulación y funcionamiento representa un mecanismo de control de los procesos de participación.

Finalmente, destacamos la importancia que tiene el hecho de que, en los documentos normativos de los consejos, se hayan ignorado las diversas modalidades de participación comunitaria, por lo que tienden a dejarse de lado los procesos culturales de cada comunidad escolar.

Así, podemos afirmar que —a pesar de que desde la creación de los CPSE los resultados son muy limitados— los consejos han logrado un cierto impacto ya que, como lo señala Perales,⁵³ la política de participación ha permeado discursivamente a las escuelas y es valorada positivamente, aunque suscita temor. Asimismo, anota que la complejidad de las tareas disminuye la participación, pero los agentes escolares reconocen sus carencias y parecen dispuestos a capacitarse. En este sentido resulta importante no perder de vista —tal como lo afirma Alaníz Hernández— que sí hay participación, aunque no en el sentido propuesto por la

⁵² Consideramos que una participación efectiva en las escuelas puede constituir una oportunidad para promover ambientes propicios de convivencia, favoreciendo así las prácticas locales y comunitarias de la sociedad ya que, si bien es cierto que en las escuelas se generan diversas modalidades de participación que involucra a la comunidad escolar, éstas son informales y sus resultados muy locales. (Cf. Felipe Hevia y Samanta Vergara-López, *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario conductas de Participación*. México, CIESAS, INDESOL, 2011, p. 10; Haydeé Vélez Andrade, María Eugenia Linares Pontón, Arcelia Martínez Bordon y Marco Antonio Delgado Fuentes, *Participación social en escuelas preescolares y primarias: Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social*. México, Acude. Hacia una cultura democrática, A.C., 2008, p. 12.

⁵³ F. de J. Perales y M. M. Escobedo, “La participación...”, *op. cit.* pp. 79-81.

SEP,⁵⁴ lo que abona a pensar cómo se puede construir un diálogo entre las instituciones y la localidad y de qué otras maneras se podría activar un tipo de participación efectiva, donde los actores potencialicen la comunidad en el espacio que habitan y, por lo tanto, a la escuela misma.

⁵⁴ A partir de investigaciones que especialistas han realizado sobre el tema, se han documentado experiencias que las comunidades escolares han impulsado y que muestran planos de apropiación y resignificación de la propuesta inicial de la promoción e instalación de los Consejos de Participación Social en la Educación. Al respecto, Alaníz Hernández encuentra, con base en el trabajo de campo realizado en diez escuelas públicas de educación primaria de Querétaro, Zacatecas y el Distrito Federal, resultados en cuanto a corresponsabilidad, toma de decisiones y construcción de la confianza. (Cf. Claudia Alaníz Hernández, “Modalidades de Participación Social en Educación Básica”, en *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, mayo-julio. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, 2013, pp. 167-189).

ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS FRENTE A
LA REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO.
ITINERARIOS PARA PENSAR OPCIONES POSIBLES

MARCELA GÓMEZ SOLLANO Y ASHANTY HERRERÍAS RAMÍREZ

El presente capítulo tiene como objetivo situar la importancia y alcances que la generación de alternativas pedagógicas tiene o puede tener frente al proceso de reforma educativa que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha impulsado durante su sexenio, en el marco de las tensiones y cambios que este proceso ha generado.

Particularmente, centramos la atención en el análisis de las propuestas que históricamente parte del magisterio organizado de nuestro país ha construido a partir de formas de intervención concretas que, como en el caso de los profesores de Oaxaca, dan cuenta de la experiencia acumulada y de las formas de participación de los docentes para responder a la situación de precariedad y pobreza en la que se encuentran muchas de las comunidades en las cuales realizan su quehacer.

La historia de este entramado de modalidades de intervención, muestra la capacidad de respuesta de los educadores frente a las políticas que en materia educativa y gremial han promovido la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos locales, para definir las normas y orientaciones en las que se sustenta el sistema educativo del país, en un tiempo-espacio específico.

De ahí que interrogarse sobre lo que significa en el momento actual el que, por más de tres décadas, el magisterio oaxaqueño haya hecho de su quehacer docente una base para la construcción de un proyecto educativo propio, constituya un referente para entender el complejo proceso en que se debate la política educativa en México. El Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO), junto con otras propuestas, condensa parte de este itinerario y brinda elementos para abrir lo educativo, desde las herencias, a nuevas o diferentes posibilidades.

Para el abordaje de esta temática, el presente capítulo se estructura en cuatro apartados en que se abordan diversos planos de análisis relacionados con: las condiciones en las que se debate la política educativa actual; las nociones ordenadoras y los referentes conceptuales construidos para el abordaje del tema; las bases del proyecto de educación alternativa que articula, a partir del PTEO, la propuesta del magisterio oaxaqueño y, a manera de cierre, algunas interrogantes para continuar la reflexión.

Contexto y condiciones de posibilidad

La compleja situación que enfrenta la educación de México es expresión de la dinámica que la lógica de las nuevas formas de acumulación del capital ha implicado para nuestra sociedad, aunado a las problemáticas heredadas de situaciones anteriores y que afectan de manera desigual a los diversos sectores de la población.

Este proceso se agudiza y adquiere características particulares por la dinámica de tensión y precarización que se ha vivido en las últimas décadas en nuestro país a partir de la aplicación de las llamadas reformas estructurales de corte neoliberal, las profundas condiciones de desigualdad e inequidad en que los docentes de educación básica realizan su tarea pedagógica y cultural, así como por las implicaciones de las reformas educativas que los gobiernos en turno han desplegado, sobre todo a partir de la llamada modernización educativa. A esto se suma la embestida que sectores conservadores y empresariales han

impulsado, de manera coordinada con algunos medios de comunicación, para denostar el quehacer de los profesores y profesoras, específicamente de aquellos sectores que han sostenido un proceso de movilización y resistencia frente a la lógica de regulación y control que ha caracterizado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y sus tres últimos dirigentes (Carlos Jonjitud Barrios, Elba Esther Gordillo y Juan Díaz de la Torre).

En este contexto, resulta central preguntarse sobre qué tanto lo que los maestros y maestras de algunas regiones del país han desplegado cotidianamente en el aula y de manera coordinada, constituye la base para pensar que en esos intersticios¹ de resistencia y organización, se han conformado los ejes de un movimiento pedagógico que hace de su quehacer y de su lucha por la

¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “Intersticio (Del lat. *Interstitium*) [se entiende como] Hendidura o espacio [...] Espacio o distancia entre dos tiempos o dos lugares”. (Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid, Espasa Calpe, 1979, p. 755). En este sentido, lo intersticial lo situamos en este trabajo para pensar ese hiato o vacío que puede ser ocupado de múltiples maneras por los agentes participantes de un determinado proceso social. Está profundamente imbricado con el hacer que en su vida cotidiana despliegan las personas, las instituciones y las comunidades para no sucumbir al mandato que, en tanto ley, busca imponer un determinado ordenamiento para la regulación y control social. Por ello, puede ser la base para que algo de lo propio quede inscrito en la memoria, las identidades, los proyectos y las alternativas. “Abrir nuestra mirada a estos proceso y condiciones en los que la existencia humana se produce y simboliza tiene sentido, no solamente porque nos compete en nuestra condición epocal, sino sobre todo porque la pregunta sobre los sujetos, y particularmente los sujetos de la educación, involucra formas particulares de entender el tipo de articulaciones que se produce entre los macro y microdinamismos socioculturales y la forma en cómo se representa dicha relación en los espacios de vida diaria en los que las personas y los sectores concretos de la población se forman”. (Marcela Gómez Sollano, “Sujetos de la educación, condiciones de producción e imaginario pedagógico. La dimensión generacional”, en Marco Antonio Jiménez, (coord.), *Encrucijadas de lo imaginario. Autonomía y práctica de la educación*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007, p. 23).

defensa de la educación pública, la base para construir propuestas y experiencias de educación alternativa.

Pregunta que adquiere relevancia en un contexto que, en los últimos cinco años (2013-2017), ha estado marcado por las amplias movilizaciones que sectores importantes del magisterio mexicano han desplegado en diversas regiones del país como respuesta a la aprobación e implementación de lo que el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) bautizó, en el marco de la firma del Pacto por México, como Reforma Educativa, con las implicaciones de orden jurídico-legislativas, políticas, laborales y educativas que este proceso trajo consigo, sobre todo por su impacto en las formas de ingreso, permanencia, estímulos y promoción de los sujetos implicados en el quehacer pedagógico y de conducción de las tareas de formación, supervisión y organización que se producen cotidianamente en las escuelas, con la responsabilidad ética y pedagógica que esto conlleva.

Luis Hernández Navarro lo sintetiza de manera contundente:

El sexenio que termina ha sido fatal para los maestros de enseñanza básica del sistema de educación pública. En nombre de la reforma educativa, han sido vilipendiados y humillados por grandes empresarios y funcionarios; sus salarios y prestaciones no han tenido incrementos sustanciales; perdieron conquistas laborales históricas; su trabajo se desprofesionalizó de la mano de la precariedad y la inestabilidad; recibieron programas de capacitación *patito*; sus cargas de trabajo aumentaron, y muchos han optado por jubilarse adelantadamente.

La campaña de estigmatización contra el magisterio promovida por la organización empresarial Mexicanos Primero, intensificada a partir de la proyección en 2011 del panfleto ¡De panzazo!, no ha cesado. Pocos sectores sociales han sufrido una arremetida tan virulenta y cínica desde el poder. No les perdonan la digna defensa que hacen de la educación pública y de su profesión.²

² Luis Hernández, “Maestros, reforma educativa y elecciones”, en *La Jornada*. Opinión. México, martes 13 de febrero de 2018, p. 19. Para un

En este marco, los maestros y maestras se han dado a la tarea de articular su intervención docente con actividades que les demandan una atención, y tensión, adicional; ya sea para responder a los requerimientos que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) ha ido definiendo en este complejo proceso para integrar la documentación que certifique su quehacer, por las pruebas de evaluación a las que están siendo sometidos o por las acciones de lucha y organización que de manera coordinada fueron desplegando secciones importantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) para crear un frente de acción contra la “mal llamada reforma educativa”.³ Plantones, marchas, bloqueos, campamentos han signado, junto con decenas de profesores encarcelados, reprimidos, perseguidos y, en algunos casos, asesinados, la antesala de la movilización y la resistencia que el movimiento magisterial ha emprendido a lo largo de estos años en su demanda de abrogación de dicha reforma educativa, con un impacto profundo en las condiciones labores de este importante sector de la población.

Pero la participación político-social de los educadores no ha dejado de lado una dimensión central que es la que los define como un sujeto particular en su relación con el saber y la tarea de la enseñanza. Por ello, junto con y desde la movilización, se configuraron espacios de diálogo, reflexión e intercambio entre los maestros y diversos sectores para configurar, al calor de la resistencia y de la lucha, las *Bases para una propuesta de educación alternativa en México*. Como proyecto “ha sido durante varias décadas el eje del ideario magisterial en México [...] Se trata, en suma, de construir las bases para una propuesta de educación alternativa en la que puedan confluír las múltiples

seguimiento de este proceso, *vid.* Anexo II “Cronología”, así como: Luis Hernández, *No habrá recreo. Contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial*. México, CNTE, Para Leer en Libertad, A. C., 2015, Roberto González, *Anatomía política de la reforma educativa*. México, Universidad Pedagógica Nacional, 2017.

³ César Navarro, (coord.), *Reforma sin futuro y resistencia magisterial y popular*. México, Universidad Pedagógica Nacional, 2017.

visiones que sustentan los anhelos transformadores de la educación de nuestro país”.⁴

En este marco de tensiones, articulaciones, disputas, posiciones de sujetos y configuraciones discursivas que tienen incidencia en el tipo de pedagogías que se construyen y los horizontes de sentido ético-político que los acompañan, preguntarse por lo *alternativo* constituye un punto nodal del debate en que se inscribe parte de la reflexión sobre la cuestión educativa y el impacto que la implementación de la reforma ha tenido en y para el magisterio mexicano, así como para la sociedad en su conjunto. La historia se sigue escribiendo y en ella, la complejidad de lo que implica pensar la educación de este desafiante e incierto tiempo histórico.

Por su importancia y alcances, el tema de lo alternativo no puede quedar fuera del trabajo de investigación y análisis que ha acompañado nuestro quehacer en los últimos años,⁵ pero sobre todo porque, tal como lo desarrollamos en el presente capítulo, asumimos que aquello que reconfigura las lógicas hegemónicas que marcan los saberes, las prácticas y los espacios-tiempos en los que se forman los sujetos de la educación, en su relación y diferencia con otros procesos de la realidad histórico-social, es producto de una multiplicidad de situaciones que en el mediano y largo plazo brindan las bases para la emergencia de propuestas pedagógicas alternativas, cruzadas por la tensión que la alteridad y la diferencia le plantean a las sociedades, a las comunidades y a las instituciones cruzadas por la relación entre necesidad

⁴ Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, *Bases para una propuesta de educación alternativa en México*. México, CNTE, 2017, p. 5.

⁵ Cf. Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM, 2013. (Colección Seminarios); Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Saberes, sujetos y alternativas pedagógicas. Contextos, conceptos y experiencias*. México, CONACYT/Newton/Posgrado Pedagogía-UNAM, 2017. (Colección Estudios Posgrado en Pedagogía).

y contingencia, entre las condiciones en las que se producen las prácticas educativas y las indeterminaciones que marcan parte del acontecer de la historia.⁶

Particularmente centramos nuestra atención en las aportaciones que derivan del Plan para la Transformación Educativa de Oaxaca (PTEO) y lo que representa situar sus alcances y límites en la construcción de una educación alternativa que hace evidente los límites de la reforma educativa del sexenio que se inauguró en diciembre de 2012 y, aun, más allá de ella. Porque, tal como se señala en la introducción de las *Bases para una educación alternativa en México*, ésta se nutre de “[...] importantes experiencias locales y por ello se acude a los trabajos realizados en estados como Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Chiapas [...] [así como de] diversas experiencias pedagógicas que, generadas en otras entidades del país, resultan de gran valor”.⁷

⁶ Por ello, siguiendo a Buenfil, “...más que buscar una esencia, nos enfrentamos al encadenamiento ineludible de contingencias (fusión de elementos en unidad de rupturas)”. Rosa Nidia Buenfil, “La teoría frente a las preguntas y el referente empírico en la investigación”, en Marco Antonio Jiménez, (coord.), *Investigación educativa. Huellas metodológicas*. México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/Juan Pablos, 2012, p. 59. (Cuadernos De-Construcción Conceptual en Educación. Nueva Época).

⁷ Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, p. 5. Al respecto del horizonte que se teje a nivel territorial por la labor constante y sostenida del magisterio mexicano en los estados mencionados, destacan como propuestas político pedagógicas: el Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO); el Programa de Educación Alternativa de Guerrero: Escuela Guerrerense Altamiranista; el Programa Democrático de Educación y Cultura de Michoacán: Escuelas Integrales de Educación. (Para una ubicación general de estas experiencias pedagógicas alternativas *vid.* Anexo II del presente volumen). Asimismo, cabe mencionar otras más que algunos núcleos de la CNTE han impulsado, como es el caso de las secciones: IX y X de la Cd. de México, XXXVI del Valle de México, VII de Chiapas, III de Baja California, XIII y XLV de Guanajuato, XVI y XLIII de Jalisco, XXIII y LI de Puebla, XXIV de Querétaro, XXV de Quintana Roo, XXIX de Tabasco y XXXII y LVI de Veracruz. (Parte de este proceso se puede ubicar en: Luis Hernández, *La novena ola magisterial*. México, Brigadas para leer en libertad, 2016; Martha de Jesús López Aguilar, “La construcción del

De esta manera, en los intersticios de la organización del magisterio mexicano, en las estrategias que día con día despliegan los educadores en el hacer cotidiano de su intervención, en la interpelación y diálogo con sus alumnos —muchos de ellos en condiciones precarias de existencia—, en la apropiación, resignificación y generación de los saberes, en los espacios en los que se aprende a ser maestro y los formadores son a su vez formados, en fin, en esa trama densa y compleja en la que se constituyen como sujetos de la educación, se despliegan propuestas “[...] alternativas al sistema educativo hegemónico, a las instituciones, a ciertas áreas o niveles pedagógicos o a las actividades en el aula y a los saberes que sostienen las formas tradicionales del enseñar, del aprender y del saber mismo”.⁸

Analizar, desde este entramado histórico, social, político y educativo lo que significa y ha significado para ya varias generaciones de profesores y profesoras ser parte de la construcción de una propuesta que como la del PTEO es a su vez múltiple y diversa, porque múltiples y diversas son las formas de posicionarse frente al quehacer pedagógico, constituye un referente

proyecto de educación alternativa de la CNTE”, en C. Navarro, (coord.), *op. cit.*; CNTE, “2.1 Fuentes documentales”, en CNTE, *Bases... op. cit.*, pp.11-13).

⁸ La noción de alternativas pedagógicas juega en este trabajo como una construcción conceptual y analítica para pensar las experiencias que en materia educativa han configurado diversos sectores de la población, para alterar o alternar las lógicas que hegemonizan el campo de la educación, tanto a nivel escolar como en otros planos de la vida social. Al definir las alternativas en el marco de las luchas por la hegemonía, y no fuera de ellas, es posible reinterpretar también la historia oficial de la educación. “[...] aparecen nuevos sentidos y se descubre una estructura discursiva que permanecía desconocida. De tal manera la categoría *alternativas*, en lugar de fragmentar, ayuda a ‘deconstruir’ los discursos pedagógicos”. (Cf. Adriana Puiggrós, “Las alternativas pedagógicas y los sujetos. Reflexión crítica sobre el marco teórico de APPEAL”, en Adriana Puiggrós y Marcela Gómez, (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y perspectiva de la educación Latinoamericana*. México, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003, p. 101, y Marcela Gómez Sollano, Liz Hamui y Martha Corenstein, “Huellas, recortes y nociones ordenadoras”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, *op. cit.*, pp. 33-65).

importante para pensar las bases de una propuesta de educación alternativa y con ella, lo que da cuenta de un movimiento pedagógico que “[...] tiene tras de sí un importante proceso de acumulación de conocimientos, prácticas, reflexiones, así como un horizonte en torno de una verdadera educación democrática”.⁹ Y que va más allá de la Reforma Educativa impuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto, con las tensiones y articulaciones que este complejo proceso implica.

Esto que aquí llamamos movimiento pedagógico se nutre, en parte del Plan para la Transformación Educativa del Estado de Oaxaca (PTEO) “[...] que es la base sobre la cual se desarrollan diversas experiencias escolares y comunitarias integradas a la Red de Colectivos escolares y comunitarios oaxaqueños”.¹⁰ En dichas experiencias se condensa la lucha que el magisterio de la región ha tenido que librar para asumir los desafíos de lo que

⁹ CNTE, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰ A estas experiencias comunitarias, se suman “el Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDCEM), que es el sustento de varios emprendimientos concretos como las Escuelas Integrales y el Programa de Desarrollo Lingüístico Integral, proyectos, ambos, que, entre otros, han desarrollado los maestros michoacanos; el Proyecto de las Escuelas Altamiranistas, de Guerrero, que ha aportado importantes registros y análisis; los Talleres Estatales de Educación Alternativa y los Talleres Estatales Político-Pedagógicos de Chiapas; las propuestas pedagógicas de Maestros de Morelos; los aportes de la Asamblea de Coordinación de las Secciones X y IX de la Ciudad de México; las aportaciones de la Sección 9 en sus distintos eventos pedagógicos, como la Memoria del Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México; los resolutivos de los seis Congresos de Educación Alternativa de la CNTE y las propuestas de diferentes colectivos de maestros democráticos de San Luis Potosí, Guanajuato, Durango, Zacatecas, Baja California Sur y en casi todos los estados del país que van precisando y organizando cada vez más un conjunto de ideas importantes.

De igual manera [...], a la par de la lucha del cuestionamiento de la reforma educativa y de la lucha en contra de ésta, la CNTE trazó una ruta pedagógica mediante la realización de Foros Regionales y uno Nacional; la iniciativa de Diálogo Nacional por la Educación realizado en el primer semestre del 2016, y en agosto, septiembre y diciembre del 2016, y tres Foros ‘Hacia la construcción del Proyecto de Educación Democrática’”. (*Ibid.*, pp. 11-12).

representa articular a su práctica, la atención de las necesidades objetivas que enfrentan las comunidades de los diversos municipios que conforman el estado, así como reconfigurar su práctica para hacer de la diversidad lingüística y regional un potencial pedagógico para la formación de los niños y jóvenes que, a pesar de las condiciones, siguen arrojando a la escuela y, con ella, a su comunidad.

Horizonte conceptual y niveles de análisis

En este marco, partimos de considerar que las reformas educativas promovidas en las últimas décadas en México expresan tensiones y articulaciones en las que se condensan las diferentes posiciones que sectores específicos ocupan, así como las alternativas pedagógicas que sostienen y buscan impulsar frente al proyecto educativo hegemónico. Por lo tanto, resulta central ubicar cómo juegan las alternativas pedagógicas en este proceso, quiénes son los sujetos a los cuales interpela y qué efectos producen sobre el conjunto de la educación, qué identidades despliega y cuáles son sus potencialidades a futuro en términos de procesos de democratización.

Estas cuestiones se articulan con nuevas demandas frente a la necesidad de conformar un sistema educativo diferente que requiere generar propuestas distintas y aportar a la construcción de nuevos saberes y prácticas desde los cuales se pueda repensar el campo de la educación actual, así como los procesos de formación de las nuevas generaciones frente a los desafíos que enfrentan las sociedades en los contextos locales y globales.

Para comprender el sentido de las políticas educativas hay que problematizar el tema en el campo de la educación pública, en la mediana y larga duración. Reconstruir lo educativo y sus desafíos requiere de distinciones conceptuales que permitan diferenciar niveles de análisis, la lógica de las articulaciones, las negociaciones, las tensiones y los conflictos —derivados de los juegos de poder entre los sujetos involucrados que luchan por sus intereses y posiciones en el ámbito de lo social e

institucional.¹¹ De ahí la importancia para profundizar en las constelaciones densas de sentido y explicar los cambios, resistencias y articulaciones que se expresan en la dinámica de lo educativo, así como la forma en cómo los actores involucrados lo viven y significan. En esta tarea es importante problematizar la relación de la educación, particularmente de la escuela, con lo público y comprender el discurso oficial que defiende la reforma educativa actual, a partir de referentes genealógicos, históricos y prospectivos concretos.¹²

Sostenemos que los cambios sociales, políticos y económicos de las últimas décadas tuvieron implicaciones en el campo de la educación al quebrar antiguas lógicas de producción y transmisión de saberes y desarticular el entramado social. Además, se intensifica la aparición y reorganización de distintas iniciativas sociales provenientes en su mayoría de la comunidad. La reconfiguración social derivada de este ajuste, nos plantea la pertinencia de abordar los problemas educativos en su compleja articulación entre las políticas y reformas educativas y las alternativas pedagógicas que generan los sujetos de la educación para responder a situaciones concretas en el marco de las luchas por la hegemonía,¹³ muchas de las cuales se configuran en el entramado complejo que la vida cotidiana y lo que ésta les va planteando a los educadores para atender necesidades específicas y otras propias que su quehacer pedagógico relacionado con los procesos del enseñar y el aprender les demanda.

Al vincular lo político con lo pedagógico surgen tensiones que se expresan en reformas educativas orientadas por legislaciones

¹¹ Thomas Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid, Morata, 1994.

¹² David Howarth, "Genealogía, poder/conocimiento y problematización", en Mercedes Ruiz, (coord.), *Lo educativo. Teorías, discursos y sujetos*. México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2002, pp. 187-213. (Cuadernos DeConstrucción Conceptual en Educación, 5).

¹³ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

y otros mecanismos de carácter estatal y social mediadas por instituciones que afectan, de manera desigual, a los diversos sujetos pedagógicos.¹⁴ Enfocar las interacciones, los acuerdos y lo que se negocia en el proceso de gestación, definición, implementación y transformación de una determinada reforma educativa, permite comprender los alcances y limitaciones de la operación político-pedagógica que en esta dinámica se juega y disputa, así como las expresiones sociales de promoción, aceptación, resistencia y confrontación acerca de las nuevas reglas que norman e intentan regular el ámbito educativo. En términos pedagógicos interesa pensar no sólo las tensiones y antagonismos que se producen en este proceso de construcción de hegemonía, sino las articulaciones que se configuran y a partir de las cuales se constituyen los sujetos de la educación y los sujetos pedagógicos.

En síntesis, las alternativas se definen en el marco de las prácticas sociales, de las luchas por la hegemonía, en los diferentes niveles y planos de lo social, en la microsituación o en un sector específico como el económico, el político, el social o el cultural. Por ello, “alternativas” es parte de un instrumental que hace posible el reconocimiento de hechos, problemáticas, actores que no serían visibles sin esa construcción categorial.

¹⁴ Al respecto Puiggrós abre una reflexión importante al señalar que “Toda pedagogía define su sujeto. Cada una determina los elementos y las normas que lo ordenan como conjunto significativo, cuya función es mediar entre los sujetos políticos y sociales actuantes en la sociedad y el habitus que se pretende enseñar”. (Adriana Puiggrós, *Imaginación y crisis de la educación latinoamericana*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1990, p. 38). Por otra parte, Southwell, al recuperar a Ernesto Laclau precisa: “La noción de sujeto está penetrada por el mismo carácter polisémico, ambiguo e incompleto de toda identidad discursiva, por lo que la subjetividad del agente está penetrada por la misma precariedad y ausencia de sutura que aquélla posee. Esta falta de sutura y la imposibilidad de una total dispersión de sujeto es la que hace posible la articulación hegemónica”. (Miriam Southwell, “Política y educación: ensayos sobre la fijación del significado”, en Ofelia Cruz y Laura Echavarría, (coords.), *Investigación social. Herramientas teóricas y Análisis Político de Discurso*. México, Juan Pablos/ Programa de Análisis de Discurso e Investigación, 2008, p. 263).

Además, tiene como función desconstruir¹⁵ el discurso establecido, por lo que permite poner en evidencia la lógica de configuración de la hegemonía. De ahí que concebir a la educación como práctica formadora de sujetos a partir de otros sujetos, cuyo soporte institucional es variado, permite abrir la mirada a una multiplicidad de prácticas no reconocidas como pedagógicas a veces ni siquiera por los propios actores que participan en ellas, pero que tiene eficacia histórica, capacidad de intervención; lo que abre la posibilidad de proponer otra organización del sentido de lo educativo y, por lo tanto, de los procesos y condiciones en los cuales se forman los sujetos de la educación.¹⁶

Surgen en este marco numerosos intentos por tematizar nuevos contenidos y demandas que organizan espacios educativos a través de los cuales se nuclean procesos de transmisión cultural inter e intrageneracionales, mismos que no son ajenos a los conflictos y luchas sociales.

Frente a la crisis del sistema hegemónico desarticulado por las políticas de ajuste, se generan procesos, propuestas y experiencias sociales que, articulados, devienen en espacios de intensa intervención social que requieren nuevas formas de pensar y actuar en la realidad. De ahí la importancia de reconocer estos espacios como base para resignificar procesos de carácter político, cultural y educativo que en su reconfiguración articulada pueden ser la base para generar condiciones que permitan la conformación de proyectos que potencien la situación presente, lo que exige nuevos conocimientos en materia teórica y conceptual para abordar los problemas educativos en el presente y pensar la compleja articulación entre las políticas y reformas educativas a partir del estudio de situaciones concretas, como la que aquí analizamos.

¹⁵ Jacques Derrida, *Deconstrucción in a Nutshell: A conversation with Jacques Derrida*. Edited and with commentary by John D. Caputo. New York, Fordham University Press.

¹⁶ Lidia Rodríguez, (dir.), *Educación popular en la historia reciente de Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva*. Buenos Aires, APPEAL/ Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, 2013.

El reconocimiento de opciones, la formulación de estrategias, las alianzas e iniciativas de los colectivos, así como su acción organizada, suponen transformar las posibilidades de futuro compartidas en proyectos encaminados a dar direccionalidad al presente. Los contenidos de los proyectos, así como de los saberes de los cuales se nutren y sitúan históricamente en constante transformación y tensión, dependerán de la forma específica en la que se resuelva la relación entre la necesidad y las opciones de futuro, en el despliegue de las prácticas colectivas, en el marco de las trayectorias personales, laborales, profesionales de los sujetos. En este sentido, el proyecto puede operar “[...] como una superficie de inscripción en la que lo posible se torna sedimento para la construcción de lo nuevo o diferente”.¹⁷

En el hacer diario, los educadores van configurando formas de intervención pedagógica que dotan de sentidos a sus prácticas, y abren sus experiencias a nuevas posibilidades cuando, articuladas y situadas en el horizonte de lo posible, se constituyen como base de la construcción de un proyecto, así como del imperativo histórico de su construcción. Dar cuenta de lo que el magisterio mexicano ha generado, a partir de una experiencia educativa y político-cultural concreta, es el objetivo del siguiente apartado de este capítulo.

*El Plan para la Transformación Educativa en Oaxaca (PTEO).
De la propuesta al proyecto*

El Plan para la Transformación de la Educación del Estado de Oaxaca (PTEO), de acuerdo con Laurentino Martínez, maestro de la S-XXII de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), es el producto de la experiencia educativa del

¹⁷ Marcela Gómez Sollano, “Saberes de integración. Necesidad, experiencia y proyecto”, en Marcela Gómez Sollano y Liz Hamui, (coords.), *Saberes de integración y educación. Aportaciones teóricas al debate*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 95. (Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades).

Movimiento Democrático de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (MDTEO).¹⁸ Es la sistematización de las propuestas y experiencias que los trabajadores de la educación de este estado de la República mexicana han generado, recuperado y presentado en los diversos congresos educativos realizados por más de 30 años.

De ahí que, para situar los alcances que la propuesta educativa alternativa que la Sección XXII (S-XXII) ha desarrollado, impulsado y sostenido, es necesario no perder de vista algunos aspectos particulares como su relación con el proyecto político-pedagógico¹⁹ de la CNTE, las contribuciones que las experiencias y la propia lucha específica que los maestros de educación indígena han desplegado en las diversas comunidades que conforman la región, y el papel que el Centro de Estudios y Desarrollo Educativo (CEDES) ha tenido en el sostenimiento y desarrollo de esta propuesta político-pedagógica, como parte del movimiento magisterial de los maestros oaxaqueños, uno de cuyos rasgos

¹⁸ Laurentino Martínez, *Educación Alternativa Oaxaqueña. Propuesta de operatividad y consideraciones*. 15 de marzo de 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://escuelacriticacontemporanea.blogspot.mx/2013/03/educacion-alternativa-oaxaqueña.html>>. [Consulta: 21 de enero, 2017].

¹⁹ “Un horizonte de transformación social y emancipación política requiere —tal como lo enfatiza Pinheiro— de la formulación de proyectos educativo-pedagógicos alternativos que incidan en la construcción de hegemonía, en donde los sujetos partícipes asuman, como su labor educativa, la tarea de esa transformación. La pedagogía recobra fundamental importancia en esa labor política porque desde ella se reorienta lo específico del quehacer educativo” [...] “En el plano educativo-político esto implica [por lo menos] una doble tarea: la primera vinculada a un proceso continuo, por parte de los movimientos sociales, de comprensión y crítica de la conformación histórica de las relaciones de dominación y poder; la segunda, una tendencia a la proposición/creación de otros lenguajes políticos que (re)significan los caminos de la resistencia y que definen muy claramente el anhelo de (re)construcción, (re)invención de lo político o, sencillamente deconstrucción de los modelos políticos históricamente impuestos”. (Lia Pinheiro, “Los movimientos sociales como sujetos educativo-políticos”, en M. Gómez Sollano y M. Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración...*, op. cit., pp. 159 y 132).

centrales es que ha logrado articular procesos pedagógicos muy concretos que los educadores generan en el aula, con tareas de formación, elaboración de materiales y de gestión-organización política. Dimensiones centrales en una región de México fuertemente marcada por la diversidad de los pueblos originarios y afros que conforman el mapa cultural y comunitario del estado de Oaxaca, así como por la pobreza y rezago escolar que históricamente han marcado la vida de sus comunidades.²⁰

La historia de este proceso, los niveles de articulación e institucionalización de las diversas iniciativas promovidas por los profesores y profesoras de la región, la vinculación con las comunidades, así como la presencia de los maestros en diversas esferas políticas y sociales, dan cuenta de una dinámica de participación y acción que hace que el *ethos* que acompaña y da sentido a este proyecto, se mueva de lo intersticial que en el día a día se teje a partir de la intervención de los docentes en el aula y en su vinculación con las comunidades, al movimiento que afianza el sentido de su quehacer en la conformación de un sujeto colectivo complejo que vincula lo educativo con la construcción de horizontes de sentido y proyectos que se configuran como el *núcleo cultural* que caracteriza a una determinada comunidad o grupo social.²¹

²⁰ Tal como lo menciona López Aguilar, “El PTEO se lleva a cabo en todo el estado en los 11 niveles educativos, distribuidos en las ocho regiones de Oaxaca. Estas ocho regiones comprenden: Mixteca, Cañada, Papaloapan, Costa, Valles Centrales, Istmo y Sierra”. (M. de J. López Aguilar, *op. cit.*, 281). Asimismo, precisa que el PTEO, es una propuesta “[...] construida desde sus inicios por los trabajadores de la Educación de la Sección 22 y, en un segundo momento, reconocido por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca”. (*Ibid.* p. 276). Para profundizar al respecto *vid.*: Ashanty Herrerías, *Tensiones y articulaciones en el marco de la Reforma Educativa en México: El Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO) como experiencia de construcción alternativa*, Informe Académico, México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2018.

²¹ En la última etapa del trabajo de investigación que el equipo del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) realizó, para llevar a cabo la sistematización y análisis de las ex-

Relacionado al proceso y al movimiento en el que se despliega como horizonte de posibilidad un determinado proyecto,²² hace que el quehacer y el sentido particular que los educadores le imprimen a su práctica, a sus saberes y a su experiencia, ocupen un lugar y a su vez se reconfiguren en la trama densa, compleja y concreta —política, social, cultural y educativa— en la que se disputa la conducción de una propuesta político-pedagógica o de cambio, no sólo por lo que modifica o disputa, sino por lo que articula. Por ello, un proceso de transformación o de reforma educativa no puede dejar de lado el sistema de creencias, valores, normas y modelos que orientan el pensamiento y el comportamiento de quienes, con las tensiones que toda dinámica social y educativa implica, comparten una determinada visión de mundo, ciertos hábitos, sistemas de representación, identidades sociales. “En suma —tal como lo precisa Southwell— un proyecto educativo debería analizarse no en relación de continuidad con una demanda social en particular, sino en relación con su *articulación*”.²³

periencias pedagógicas alternativas producidas en la historia reciente de México y otras regiones de América Latina, construimos con cierta precisión las categorías intermedias que derivaron de dicha investigación. Éstas se organizaron a partir de tres dimensiones: la que sitúa la experiencia en el plano del *ethos*, la que alude a lo *procedimental* y la que se relaciona de manera específica con lo *pedagógico*. Para una ubicación específica de dicha propuesta *vid.*: Marcela Gómez Sollano, Liz Hamui y Martha Corenstein, “Las categorías intermedias”, en M. Gómez Sollano, *et al.*, (coords.), *Reconfiguración...op .cit.*, pp. 53-57.

²² El peso de la historia y las tradiciones —de acuerdo a Southwell— funcionan como “superficie de traducción de enorme fuerza, sobre todo cuando de la dinámica escolar se trata”. Señala además, una dimensión central de la reflexión, la acción y la organización educativa que es su carácter político, en tanto “[...] motor, como aquello que se pone en funcionamiento en torno a los dilemas y que por lo tanto va construyendo las condiciones de posibilidad para que disputas, confrontaciones, hibridaciones y negociaciones tengan lugar y construyan realidades cotidianas”. (M. Southwell, *op. cit.*, p. 262).

²³ *Idem*.

Por ello, caracterizar al PTEO como “un modo de vida”, da cuenta de su potencial y de su fuerza.

El PTEO es un modo de vida —afirma López Aguilar— que se fundamenta en lo colectivo, articulando la forma de organización a través del trabajo colaborativo, el territorio, la fiesta y el poder comunal, fortaleciendo la vida de la comunidad y preservando la riqueza cultural de los pueblos de Oaxaca, que le dan identidad y es lo que los distingue a su vez, como pueblos originarios y afrodescendientes, al preservar con orgullo su patrimonio cultural, donde hay un reconocimiento y coexisten lo multiétnico y lo multicultural.²⁴

Como proyecto y como ideario, el PTEO hace parte de un movimiento que, por más de dos décadas, principalmente en torno a la CNTE, ha tenido como uno de sus ejes de acción e ideario político-pedagógico para la construcción de un proyecto educativo alternativo.²⁵

Como construcción colectiva, este dinámico proceso ha implicado la generación de espacios que permitan tanto la socialización de experiencias, el debate de posturas y visiones, el intercambio de ideas como la definición de estrategias y acuerdos que abonen a la construcción de esta utopía pedagógica. Por lo que a lo largo de este tiempo se han realizado e impulsado, tanto a nivel local como nacional, foros, congresos, encuentros, eventos de formación y talleres que han tenido como objetivo el análisis de la problemática educativa nacional y la

²⁴ M. de J. López, *op. cit.*, p. 177.

²⁵ El interés de los sectores que integran la CNTE por brindar bases para construir un proyecto de educación alternativo se puede ver reflejado en sus 13 Congresos Ordinarios y en sus seis Congresos Nacionales de Educación Alternativa, en los que, con mayor o menor énfasis, se ha reconocido su importancia como un compromiso histórico de los trabajadores de la educación. (Cf. Rocío Luna y Jesús Arellanes, *30 años de la CNTE, a través de sus congresos* [primera y segunda parte]. Oaxaca de Juárez, Sección XXII, octubre 2009).

construcción e impulso de proyectos de educación alternativa que tomen en cuenta el amplio abanico de realidades a las que se enfrentan los maestros al realizar su labor. Si bien este ejercicio de participación ha sido importante y ha hecho evidente el potencial de las propuestas generadas y el interés por avanzar en tan importante tarea político-pedagógica, no se ha logrado —como señala Hernández Navarro—,²⁶ que estos espacios tengan continuidad o que, muchas de las experiencias locales sigan dispersas.

Por ello, a pesar de que el [...] proyecto de una educación alternativa ha sido durante varias décadas el eje del ideario magisterial en México [...] no solamente requiere de decisión y constancia, sino de una gran imaginación para generar las condiciones de transformación desde el aula, las calles, las escuelas, con los niños, los padres, las comunidades y, principalmente, con el pueblo de México.²⁷

Pese a lo anterior, es interesante mirar el PTEO en su relación con estos esfuerzos, tanto a nivel nacional —por ejemplo, los Congresos Nacionales y Seminarios de Educación Alternativa organizados por la CNTE desde 1991— como a nivel local —los Congresos Estatales de Educación Alternativa—, no de una manera unidireccional, ni como producto terminado o acabado, sino como parte de espacios que han aportado a la construcción de un proyecto político-pedagógico y del compromiso histórico de los trabajadores de la educación en esta región de la República mexicana, en diálogo con diversos sectores de la población y del magisterio organizado. Asimismo, se ha apostado por la socialización de las experiencias desarrolladas en los diversos movimientos que integran la CNTE, además de otras

²⁶ Luis Hernández, “El largo camino hacia una educación alternativa”, en *La Jornada*, 9 agosto, 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2016/08/09/opinion/020a2pol>>. [Consulta: 22 de julio, 2017].

²⁷ CNTE, *op. cit.*, p. 5.

experiencias de educación popular, con el fin de integrar y consolidar orgánicamente a nivel nacional una propuesta de educación alternativa.

De los esfuerzos a nivel nacional destacan los Congresos Nacionales de Educación Alternativa por su continuidad y trascendencia. Hasta la fecha, se han llevado a cabo seis desde 1992, año de realización del primero. Resulta relevante no perder de vista estos congresos puesto que, a lo largo de más de dos décadas se han ido conformando líneas generales que han orientado la construcción de una propuesta educativa alternativa a nivel nacional; a la vez que han retroalimentado las diversas propuestas regionales.

De ellos, por ejemplo, han emergido principios y finalidades de esa “educación otra”, democrática, colectiva, permanente, transversal y dialógica que coadyuve a la construcción de los procesos de transformación de los estudiantes, padres de familia, comunidad y del trabajador de la educación, así como de las dinámicas en que los procesos de formación se llevan a cabo.²⁸

En este contexto es importante señalar que la relación entre la CNTE y el MDTEO-Sección XXII no es unidireccional, pues si bien han compartido rutas político-pedagógicas, las apropiaciones que las diversas secciones que integran la Coordinadora han hecho y las tesituras que han adquirido estos esfuerzos en las diversas regiones del país son variadas. En el caso del magisterio oaxaqueño, la construcción de un proyecto de educación alternativa que responda a los intereses y necesidades particulares de

²⁸ CEDES 22, Taller estatal de educación alternativa 2016-2017. Procesos de formación del PTEO, para la pervivencia del movimiento pedagógico, CEDES 22 de la Sección XXII, Oaxaca de Juárez, 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://delegacionsindicalcamdf.org/documentos/educ%20alternativa/TEEA%202016-2017%20CEDES%2022.pdf>>. [Consulta: 22 de julio, 2017], p. 9. Asimismo, cabe destacar que uno de los acuerdos del Tercer Congreso Nacional de la CNTE —realizado en diciembre de 1994—, fue el que cada sección sindical continuaría con la construcción de las estructuras pedagógicas en pos de darle continuidad al proyecto de Educación Alternativa.

la educación en la región, ha sido un eje de lucha que fue expresado en los *Principios Rectores* del MDTEO en 1982 y, la forma en la que la S-XXII tradujo el planteamiento de la CNTE con respecto a la apropiación de la materia de trabajo por parte de los trabajadores de la educación.

Para tales efectos, el magisterio oaxaqueño ha organizado y participado en una diversidad de eventos, los cuales han servido como espacio de diálogo, análisis e intercambio de experiencias desarrolladas a diario en las aulas oaxaqueñas en sus diversas regiones y niveles educativos.

El 29 y 30 de octubre de 1983 los maestros de Oaxaca convocaron a un Foro Nacional sobre Educación Alternativa —el segundo que se había dado hasta entonces— que tuvo como objetivo continuar con el debate rumbo a la elaboración de una propuesta de acción. Las discusiones y debates que ahí se dieron giraron en torno al papel de la escuela en la lucha de clases, la definición del sujeto del proceso de transformación educativa y el estudio crítico de las políticas educativas impulsadas por el gobierno. Se hizo evidente la necesidad de trascender el rechazo a las políticas gubernamentales y elaborar una propuesta que emergiera desde el magisterio.

En esos encuentros se analiza, por ejemplo, cómo se están recuperando las lenguas indígenas, la forma en que se enfoca el estudio de la historia, el español y las matemáticas, el qué hacer en comunidades donde los niños van a la escuela como mera estación de paso hacia su marcha a Estados Unidos, donde serán trabajadores indocumentados, o en regiones asoladas por la violencia del narcotráfico. Estas experiencias transformadoras son obra de los profesores que se apropian de la materia de trabajo en sus aulas y zonas escolares y no de funcionarios públicos, académicos o intelectuales que elaboran propuestas desde fuera de las aulas.²⁹

²⁹ L. Hernández, “El largo...”, *op. cit.*, [Consulta: 22 de julio, 2017].

Cabe subrayar el papel que los maestros de educación indígena de Oaxaca —o también llamado magisterio bilingüe— tuvieron en los debates con respecto a la educación alternativa y en el impulso de un proyecto de esta naturaleza para la entidad, fuertemente marcada por la herencia de los pueblos originarios de la región.³⁰ Diversos analistas coinciden en señalar que el magisterio indígena, especialmente la Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca (CMPIO), asumió con todo compromiso y responsabilidad el trabajo e impulso del proyecto de educación alternativa para la entidad, no únicamente desde la denuncia de la falta de planes y programas que reconocieran la diversidad lingüística y cultural, la falta de materiales didácticos apropiados y que los maestros de educación indígena no fueran formados para una educación comunitaria, bilingüe e intercultural; sino también en la definición e impulso de un movimiento plural, autogestivo y de base, como parte del Movimiento Pedagógico que discutiera y construyera alternativas educativas acordes con la diversidad oaxaqueña y con una perspectiva popular que tiene como eje de su acción a la comunidad.³¹

³⁰ Oaxaca es uno de los estados de México con mayor índice de población indígena. De acuerdo al INEGI, en 2015, de los 3 967 889 habitantes de esta región, el 65.73% era población perteneciente a alguno de los 18 grupos étnico-lingüístico que conforman el mosaico cultural del estado. (INEGI, *Panorama sociodemográfico de México, 2015*. México, INEGI, 2015).

³¹ Cf. Gabriela Kraemer, “Cultura política indígena y movimiento magisterial en Oaxaca”, en *Alteridades*, vol. 14, núm. 27, enero-junio. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2004, p. 84; Eduardo Bautista, “La lucha por el reconocimiento: maestros indígenas de Oaxaca”, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 159, enero-febrero, 2010, p. 106; Francisco Ruiz, “El proceso de federalización educativa en Oaxaca”, en María del Carmen Pardo, (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1999, p. 505; Benjamín Maldonado, “Hacia un país plural: educación comunitaria en Oaxaca frente a la política de interculturalidad cero”, en *Revista Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, núm. 1, enero-junio. México, 2016, pp. 47-59; Maike Kreisel, *Las secundarias comunitarias indígenas de Oaxaca, resignificaciones de la educación escolarizada desde una propuesta alternativa para la formación de los jóvenes*. Xalapa, Veracruz, [Tesis],

El PTEO —tal como lo sintetiza López Aguilar— es una propuesta alternativa, que promueve la reflexión crítica y autocrítica de la práctica educativa; rescata los saberes; promueve el proceso de transformación de la realidad establecida en una filosofía liberadora; es una educación incluyente, reflexiva, basada en la *comunalidad* y mediada por un proceso dialógico entre todos los que conforman el colectivo.³²

Dicha propuesta recupera el ideario que se fue tejiendo a lo largo del tiempo, como parte de los Encuentros de Intercambio de Experiencias Educativas en el Medio Indígena, realizados en el estado de Oaxaca en el periodo de 1988 a 1992, en los que estaban involucrados la Coalición de Promotores y Maestros Bilingües, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Instituto Nacional Indigenista, la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.³³

En estos espacios de reflexión y construcción colectiva —señala Maldonado—, se socializaron las experiencias desarrolladas en el estado de Oaxaca en distintos niveles educativos,

Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones en Educación, 2017, pp. 158-159.

³² M. de J. López, *op. cit.*, 277. Sin desconocer las diversas perspectivas filosóficas y teórico-políticas que el magisterio oaxaqueño ha recuperado como base de su propuesta, la dimensión de la *comunalidad* constituye un eje transversal del *ethos* pedagógico-cultural del PTEO, ya que: “En la comunalidad se gestan procesos de compartencia, respeto, ayuda mutua, autonomía, y autodeterminación”. “La comunalidad es el pensamiento y la acción de la vida comunitaria [...] Es el pensamiento sustantivo de la educación regional y extraregional y son acuerdos comunes en un territorio propio”. (Vid.: CEDES 22, *Taller estatal de educación alternativa 2011-2012. La práctica pedagógica desde una perspectiva crítica y social*. Oaxaca de Juárez, CENCOS XXII, 2011, p. 74 y CEDES 22, *Taller estatal de educación alternativa 2014-2015. La concienciación revolucionaria en la identidad y autonomía curricular en la educación de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez, CENCOS XXII, 2014, p. 11).

³³ Cf. F. J. Ruiz, *op. cit.*, p. 507; Benjamín Maldonado, *Los indios en las aulas. Dinámica de dominación y resistencia en Oaxaca*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002, p. 139.

impulsadas por organizaciones y maestros comprometidos con los pueblos originarios y sus luchas, así como de aquellas que los educadores promueven, recuperan y crean a partir de su intervención en el espacio escolar, en coordinación con las comunidades, los padres de familia y otros sectores. Estos trabajos se centraban principalmente “en encontrar las formas adecuadas de utilización de la lengua originaria en el aula, en encontrar los métodos pedagógicos que no contribuyeran a la dominación, en abundar en las formas de valoración y revitalización de la cultura originaria y en colaborar con las luchas y gestiones de la comunidad”.³⁴ En este contexto, una diversidad de experiencias y propuestas se fueron desplegando en diversos rincones del estado de Oaxaca, abarcando diferentes niveles y modalidades, mismas que dan cuenta de las bases que los profesores y profesoras oaxaqueños generaron y que años más tarde constituyeron la base para la conformación del PTEO.

Este complejo, dinámico y rico proceso da cuenta de diversas formas de resignificación de las políticas de gobierno a nivel regional y local, lo que abre la cartografía de las alternativas pedagógicas al terreno de las opciones, así como de su potenciación para ser parte de un movimiento pedagógico cuyos alcances están aún por definirse, porque habla del potencial de lo educativo y de los actores que, en el vínculo pedagógico, articulan de manera particular la trama densa y compleja —siempre abierta a múltiples posibilidades— en que los procesos de formación de los sujetos se llevan a cabo de manera particular, con los límites y posibilidades que toda acción social tiene frente a sus determinaciones e indeterminaciones históricas.

El impacto que las propuestas del magisterio indígena han tenido en sectores importantes del magisterio de Oaxaca, así como de otras regiones del país, ha sido significativo, tanto para situar una dinámica concreta del hacer político-sindical, como

³⁴ Benjamín Maldonado, *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca, México. La nueva educación comunitaria y su contexto*. [Tesis]. Leiden, Países Bajos, Universidad de Leiden, Facultad de Derecho, 2010, pp. 124-125.

en las prácticas y procesos educativos que acompañan su quehacer como docentes.

En lo político-sindical, la lucha democrática de la Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca (CMPIO) desde la década de 1970 fue el antecedente orgánico de un movimiento democrático estatal de maestros. En lo educativo, impactó en la realización de los encuentros de intercambio de experiencias como acciones pioneras en su género; la experimentación de las técnicas Freinet en escuelas de educación indígena; *la propuesta e inicio de un movimiento pedagógico*. Esta experiencia de lucha laboral y pedagógica del magisterio indígena empieza a extenderse de lo sindical a lo social, en un compromiso étnico con sus comunidades y pueblos de origen que, aunque no es compartido por todo el magisterio indígena, sí es impulsado por un número importante de maestros [...].³⁵

Dentro de este marco, ha de considerarse también el papel del Centro de Estudios y Desarrollo Educativo (CEDES 22) ya que ha sido esta instancia la base de la construcción, el diseño, la redacción y el seguimiento del PTEO. Como lo señalamos, el CEDES 22 es un organismo auxiliar de la S-XXII (depende directamente del Comité Ejecutivo Seccional), el cual está integrado por representantes de todos los niveles del sistema educativo oaxaqueño.

Esta instancia académica —a decir del propio centro como organismo pedagógico—³⁶ fue creada para apoyar al magisterio de Oaxaca en la conformación de la propuesta de educación alternativa. De ello devienen responsabilidades tales como la profesionalización de los trabajadores de la educación del estado, el análisis de las políticas gremiales y educativas, el desarrollo de

³⁵ *Ibid.*, pp. 223-224.

³⁶ Centro de Estudios y Desarrollo Educativo de la Sección 22, *Comunicado del CEDES 22 a los Trabajadores de la Educación de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez, CEDES, 3 de septiembre de 2015.

investigaciones que respondan a los requerimientos pedagógicos y de formación docente, así como la generación de espacios y formas de comunicación e intercambio entre los organismos sindicales y la base magisterial.

Al respecto, cabe subrayar algunos esfuerzos del CEDES 22 para atender las responsabilidades que le competen. Así por ejemplo, destacan actividades relacionadas con el diseño de rutas formativas, entre las que se encuentran la planeación y puesta en operación del Taller Estatal de Educación Alternativa (TEEA) que desde 2004 convoca a los educadores a participar, año con año, en las actividades que contribuyan a la construcción del proyecto de educación alternativa.³⁷ Fundamentalmente estos talleres tienen como objetivo fortalecer los procesos formativos de los trabajadores de la educación desde las perspectivas que sustentan el PTEO. Los TEEAs constituyen un medio por el cual se proponen, diseñan y ponen en operación mecanismos de socialización y seguimiento de la propuesta alternativa y las rutas de su operación, al tiempo que se retroalimenta el proyecto a partir de lo que en los talleres se produce. Cada taller se ha acompañado por un cuadernillo que sirve de material de apoyo, lo que representa una muestra tangible y un recurso invaluable de memoria de los procesos de desarrollo, continuidad y fortalecimiento del PTEO y de la formación de los maestros. En estos cuadernillos se han compilado textos elaborados por el CEDES 22 acerca de la propuesta del PTEO, los procesos históricos del MDTEO, el balance contextual, la selección de textos de apoyo para llevar a cabo cada una de las sesiones planteadas en los talleres, el estado de las rutas de operación del PTEO y la presentación de la agenda inmediata.

³⁷ Cada Taller Estatal de Educación Alternativa (TEEA) ha planteado un eje temático particular, algunos de los cuales han estado orientados, por ejemplo: al análisis curricular desde la investigación-acción, la colectividad como principio de la educación alternativa y lo colectivo en su relación con los proyectos educativos como núcleo transformador de la vida escolar y comunitaria. Para un desglose detallado de los ejes temáticos que han orientado estos talleres *vid.* A. Herrerías, *op. cit.* pp. 154-155, 232.

Otro ejemplo de los esfuerzos del CEDES 22 es la edición de su órgano de difusión denominado *Educación Alternativa*, el cual, a decir de Ruíz Cervantes,³⁸ sirvió para orientar la discusión y reflexión acerca de los problemas educativos de la entidad, así como lo relacionado con la práctica docente y la búsqueda de los medios para mejorarla, y no solamente a lo más lo estrictamente laboral. Por otra parte, se organizan eventos político-académicos, los cuales tienen como objetivo el intercambio entre pares, pero también con académicos y especialistas de otras latitudes. Una muestra de ello, lo fue el Primer Encuentro Internacional de Educación Crítica, realizado en mayo de 2012.³⁹

Este breve recorrido es sólo una muestra de la intensa, sostenida y diversa actividad que los profesores y las profesoras del Estado de Oaxaca han desplegado como parte de diferentes iniciativas político-pedagógicas y gremiales para “[...] generar espacios de reflexión y análisis de la educación y sus problemas más agudos: la inequidad y la baja calidad, la política educativa y la búsqueda de alternativas para la educación en el estado, con preocupaciones centrales en la educación indígena y bicultural”.⁴⁰

Sin duda, estas dimensiones de lo educativo y de los procesos de formación, hacen de la propuesta político-pedagógica que el magisterio oaxaqueño ha tejido a lo largo de décadas de trabajo sostenido, en diálogo y tensión con otras propuestas, un proyecto vital y dinámico. Asimismo, dan cuenta de los horizontes epistémicos, filosóficos, políticos y pedagógicos que sostienen parte del entramado de un movimiento que, más allá de lo gremial, dota de sentido a las prácticas de los educadores y a su vez se reconfigura en diálogo con los aires de la época, de las exigencias que las necesidades de los alumnos les plantean a

³⁸ Cf. F. Ruíz, “El proceso de federalización...”, *op. cit.*

³⁹ CEDES 22, *Taller Estatal de Educación Alternativa 2012-2013. El colectivo y los proyectos educativos como esencia transformadora de la vida escolar y comunitaria*, Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2012, p. 4.

⁴⁰ Carlos Ornelas, *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México, Siglo XXI, 2008, p. 150.

los docentes, de las transformaciones que los sujetos de la educación experimentan cotidianamente, así como de las lógicas que las políticas y reformas educativas le imprimen —de manera compleja, desigual e inacabada— al quehacer de las instituciones y de sus comunidades, mediadas por la importante tarea del enseñar y el aprender, particularmente cuando del sistema de educación pública se trata.

En este marco, frente a dinámicas que tienden a aislar la labor docente, por una lógica meritocrática y regulatoria vía estándares de medición y control,⁴¹ el PTEO condensa aspectos que dan cuenta, no sólo de un ejercicio político-pedagógico sostenido, articulado y reconfigurado al calor de la organización y participación de los docentes del estado de Oaxaca, sino de dimensiones que el quehacer pedagógico de nuestra época no debería perder de vista y que, vinculadas con otras propuestas e iniciativas, constituye la base para la construcción de un proyecto que, en su cotidianidad, hace evidente que en los intersticios de la política, siempre se teje una posibilidad que altera o alterna de manera particular e indeterminada —histórica y discursivamente construida—, los intentos de regulación y “rendimiento de cuentas” de los sistemas sociales, de entre ellos el educativo.⁴²

⁴¹ Cuestión central, ya que como afirma Southwell, citando a Donzelot, “[...] uno de los sentidos otorgado al gobierno de las sociedades desde el neoliberalismo implica su autonomización por medio de la proliferación de modelos económicos de acción, los cuales están dirigidos a las conductas individuales.” Además, en concordancia con ello, “dentro del marco de la política pública docente de las reformas educativas neoliberales, se han promovido políticas docentes que acentúan habilidades vocacionales y enfocadas en la capacidad individual”. (M. Southwell, *op. cit.*, pp. 283-288).

⁴² “El uso del concepto *accountability*, de difícil traducción al español, da cuenta de este cambio que, por una parte, define la necesidad de evaluar la tarea de los profesores en términos de ‘rendir cuentas’ de su trabajo y, por otra, admite la necesidad de regular los procesos de enseñanza y las identidades de los docentes con el fin de conseguir una estandarización profesional y una creciente responsabilización individual”. A esto se suma lo que algunos especialistas denominan *performativity* “[...] entendida como una tecnología, una cultura y un modo de regulación que emplea juicios y

Con ello se define la trama en que las luchas por la hegemonía se producen, con la reconfiguración de sentidos, prácticas y posiciones de sujeto que esto conlleva, lo que abre la historia a nuevas o diferentes posibilidades.

Sin dejar de lado la diversidad de iniciativas que los profesores y profesoras de Oaxaca han conformado e impulsado, junto con los padres de familia, los estudiantes, las autoridades municipales y la comunidad en el marco de los dos sistemas y tres programas que estructuran al PTEO,⁴³ resulta central no perder de vista

comparaciones con el fin de brindar incentivos y control, usando como medida el desarrollo individual en términos de productividad u *output* [...] “Bajo una pretendida autonomía de los profesores y el aliento a su desarrollo profesional, estas nuevas formas de regulación ligan la libertad otorgada al colectivo docente con su responsabilidad individual por la obtención de resultados [...] y la calidad de la educación. Asimismo, se los excluye del núcleo de producción del saber pedagógico y de los procesos de toma de decisiones en materia de diseño y gestión de las reformas educativas, tarea asignada a los expertos.” (*Ibid.*, pp. 289-290).

⁴³ El PTEO está estructurado en dos Sistemas: el Estatal de Formación Profesional de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (SEFPTEO) y el Estatal de Evaluación de Oaxaca (SEEO) y tres Programas: el Estatal para Mejorar las Condiciones Escolares y Vida de los Niños, Jóvenes y Adultos de Oaxaca (PEMCEV), el Popular Comunitario de Infraestructura y Equipamiento Educativo de Oaxaca (PROPCIEECO) y el Programa para el Reconocimiento Educativo de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (PRETEO). Hasta el año 2013 se tenían 225 escuelas piloto con acompañamiento permanente aplicando las propuestas del PTEO en los 11 niveles educativos, distribuidos en las ocho regiones que integran al estado. A pesar del dinamismo, expansión y logros alcanzados por el trabajo realizado en el marco de los diversos Programas que conforman el PTEO, con los cambios administrativos en el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que a partir de 2016 impusieron los gobiernos federal y estatal, “[...] se anularon los acuerdos establecidos con la Sección 22, para imponer la reforma educativa, desconociendo de facto al PTEO”. (Martha de Jesús López, *op. cit.*, pp. 280-281). Para una explicación detallada de la estructura del PTEO *vid.*, además, A. Herrerías *op. cit.*; IEEPO, SNTE Sección XXII, *Plan para la transformación de la educación en Oaxaca*, Oaxaca de Juárez, IEEPO, 2012; CEDES 22. *Taller estatal de educación alternativa 2016-2017, Procesos de formación del PTEO, para la pervivencia del movimiento pedagógico*. Oaxaca de

dos dimensiones que constituyen, además de puntos nodales de esta experiencia pedagógica alternativa, una aportación significativa a la construcción de espacios que dinamizan, desde los actores y contextos concretos, las prácticas educativas, los vínculos y los procesos de formación, que no son ajenos a su connotación política, cultural y pedagógica, así como a los sujetos que generan, apropian, resignifican y transforman dichas propuestas.

De ahí que, asentado en una propuesta que parte del reconocimiento del mosaico cultural, étnico y lingüístico de la región, de las condiciones de pobreza que enfrenta su población y de las bases que el magisterio de Oaxaca ha creado para responder a las necesidades de formación de las nuevas generaciones en sus contextos concretos, así como de los educadores que llevan a cabo dicha tarea, el PTEO busca articular a la idea de proyecto como proceso, las lógicas de lo comunitario, lo comunal y lo colectivo, con lo que esto implica en y para la construcción de una pedagogía alternativa. “Tiene sus fundamentos en una pedagogía liberadora, sustentados en los principios de la teoría crítica [...] Se apoya en la pedagogía crítica, con fundamentos epistemológicos, filosóficos, antropológicos y ontológicos”.⁴⁴

Este horizonte de intelección se nutre y al mismo tiempo despliega una dimensión que articula de manera particular el sentido de una educación alternativa, relacionado con el enfoque comunal y, en su impronta como núcleo básico de su operación, el colectivo-proyecto, entendido como “[...] la unidad dialéctica

Juárez, CEDES 22 de la Sección XXII, 2016; CEDES 22, *Programa Estatal para Mejorar las Condiciones de Vida y Escolares de los Niños, Jóvenes y Adultos Oaxaqueños (PEMCEV)*, Oaxaca de Juárez, CEDES, 2011; IEEPO, SNTE Sección XXII, *Programa Popular Comunitario de Infraestructura y Equipamiento Educativo de Oaxaca (PROPGIEEO)*. Oaxaca de Juárez, IEEPO, 2012; IEEPO, SNTE Sección XXII, CNTE, CEDES 22, *Plan para la transformación de la educación de Oaxaca. El proceso de masificación del PTEO como movimiento generador de conciencias críticas*. Oaxaca de Juárez, Colectivo estatal pedagógico y de acompañamiento del PTEO, 2013.

⁴⁴ M. de J. López, *op. cit.*, p. 278.

para transformar la escuela y la comunidad”.⁴⁵ Esto implica, a grandes rasgos, que cada escuela o centro escolar se constituya como colectivo y, en vinculación con la comunidad a la que pertenece, se desarrollen y operen proyectos educativos, los cuales fungen como ejes que relacionan las orientaciones curriculares, así como los procesos de análisis crítico de la realidad y de sistematización-evaluación de la experiencia. Con las implicaciones que esto tiene para los sujetos, para las prácticas concretas vinculadas con el enseñar y el aprender, para la escuela, para el rescate-producción de saberes, así como para la comunidad en términos dialógicos y solidarios.

En este sentido se plantea

[...] como eje central la recuperación de los saberes comunitarios, para construir los currículos escolares que den sentido y significado al proceso formativo de los niños, jóvenes y adultos del estado; es decir, que se establezca un vínculo estrecho entre la vida de la comunidad, la vida escolar y el sujeto en formación, esto como parte esencial del proyecto educativo [...] que se construye a partir de las necesidades y problemáticas del contexto escolar-comunitario donde se desarrolla la práctica educativa.⁴⁶

Desde esta perspectiva, el trabajo colectivo, además de fungir como espacio formativo, es una forma de enfrentar los problemas comunes ya que cada participante es un sujeto activo en la construcción del proyecto escolar, atendiendo tres dimensiones centrales de este quehacer: la pedagógica-curricular, la administrativa y la comunitaria. A través de éste, la escuela se vincula con la comunidad para el logro de objetivos comunes y particulares, por lo que este proceso “[...] permite —tal como lo expresaron los maestros

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Cf. IEEPO, SNTE Sección XXII, *op. cit.*, pp. 8-99; IEEPO, SNTE, Sección XXII, CNTE, CEDES 2, *op. cit.*, A. Herrerías, “Tercera parte: El Plan para la Transformación de Oaxaca (PTEO) como experiencia pedagógica alternativa: Conformación, sujetos y perspectivas”, en *op. cit.* pp. 141-213.

en uno de los Talleres Estatales de Educación Alternativa— repensar la escuela que queremos y los contenidos culturales que deseamos desarrollar, acordes con las necesidades de la comunidad y de la escuela misma”.⁴⁷ Su sentido alternativo nace de las múltiples experiencias cotidianas de los sujetos y por lo tanto se vuelve la base de su *praxis* político-pedagógica que nutre de sentido y potencia las bases del proyecto que los maestros oaxaqueños han ido configurando por más de tres décadas.

Algunas interrogantes finales para continuar la reflexión

Quedan así trazados los ejes que hacen del PTEO un referente importante para pensar las bases que el magisterio de Oaxaca ha construido a lo largo de años de lucha y generación de propuestas que dan cuenta del potencial de su intervención político-pedagógica. Asimismo, a partir de las dos dimensiones señaladas, se hace evidente el potencial del quehacer de los educadores cuando, desde el colectivo hacen del proyecto educativo la base para nutrir la dinámica escolar con las necesidades, historias y propuestas que las comunidades le plantean a la institución.

Por ello, al repensar la escuela que queremos, estamos obligados a construir un imperativo categórico que las pedagogías de nuestro tiempo no pueden ni deben dejar de lado. No sólo porque las exigencias del momento histórico que vivimos así lo demandan, sino porque la mejor defensa que podemos hacer de la educación pública radica, en parte, en potenciar su sentido como espacio vital de formación que las nuevas generaciones reclaman para la construcción de propuestas, que vinculadas con el saber, la socialización y los aprendizajes, abran la posibilidad a nuevos horizontes para la urgente transformación que nuestro país reclama.

El lugar del educador en este proceso es central. Por ello, frente a la lógica de precarización del campo profesional docente

⁴⁷ CEDES 22. *Taller estatal... op. cit.*, p. 55.

que la dinámica de implementación y operación de la reforma educativa que el gobierno Enrique Peña Nieto ha impuesto, resulta central interrogarse sobre lo que el magisterio de nuestro país ha aportado, desde su práctica y su lucha, para la formulación de ‘una propuesta de educación alternativa en México’. Dicha propuesta abre la posibilidad de sostener el imaginario de los profesores para continuar en la construcción colectiva de un proyecto, que, además de recuperar la rica experiencia político-pedagógica de los educadores y educadoras, abra la ruta para la construcción de una nueva hegemonía. Las alternativas pedagógicas y los sujetos que en ellas se configuran pueden ser la base para que, desde sus intersticios, abonen a tan desafiante tarea ética, política y pedagógica.

El Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca, no da la solución, pero sí abre la posibilidad, junto y en diálogo con otras propuestas, de sostener desde la historia, las utopías que nos permitan transitar hacia un mundo que privilegie los derechos y la justicia, frente a los procesos de burocratización, control, regulación, jerarquización y mercantilización de la educación en el contexto de implementación de las llamadas reformas estructurales de corte neoliberal que afectan de manera profunda y desigual la dinámica escolar y las condiciones de vida de los sujetos que participan en ella y la recrean con su participación.

Por ello, frente a las condiciones más adversas, existen resistencias locales y regionales que “desde muchas miradas están poniendo a prueba sus propias propuestas para construir un modelo educativo alternativo”,⁴⁸ que potencie la capacidad de acción de los educadores para resignificar el impacto que la implementación de la Reforma Educativa está teniendo tanto en sus condiciones de trabajo como en su quehacer docente.

El futuro de la educación no está escrito. Enfrenta, como otros procesos, situaciones complejas que hay que analizar y otras que

⁴⁸ Laura Poy, “El país vive una ‘desposesión pedagógica’ en busca de la simplificación educativa”, en *La Jornada*, Sección Sociedad. México, 8 de marzo de 2018, p. 40.

habrá que construir. Sus posibilidades son múltiples, como múltiples sus respuestas a las problemáticas que vive nuestro sistema educativo. Estudiarlas en su proceso de constitución puede permitirnos dar cuenta de las tensiones y articulaciones en las que se forman y constituyen los sujetos de la educación, así como de los espacios que construyen y las experiencias que despliegan.

La moneda está en el aire, porque la historia de la educación de México se sigue escribiendo y, con ella, las luchas por la hegemonía, así como el lugar que las alternativas pedagógicas pueden tener y están teniendo en este complejo e incierto proceso que además de educativo es político. Por ello, “[...] analizar las condiciones que posibilitan las luchas hegemónicas como resultado de los procesos político [pedagógicos] que tramita el terreno educativo, resulta central”.⁴⁹ Esperamos haber aportado con este trabajo elementos para pensar tan desafiante e importante tarea.

⁴⁹ M. Southwell, *op. cit.*, p. 262.

LA EDUCACIÓN INDÍGENA Y LA INCLUSIÓN EDUCATIVA: TENSIONES Y ARTICULACIONES EN LA REFORMA EDUCATIVA 2013

NOEMÍ CABRERA MORALES, BEATRIZ CADENA HERNÁNDEZ
Y ALMA KARINA GARCÍA TORRES

En la historia reciente de México, los pueblos indígenas han definido posiciones y construido propuestas en la generación de las políticas educativas. El referente cultural hegemónico se ve amenazado cuando la diferencia aparece como productora de culturas múltiples y diversas, marcadas por una historicidad y una voz que el discurso político dominante no puede ignorar.

La dimensión planteada orienta los tópicos que se abordan en este capítulo, específicamente, para analizar la relación Estado, educación y pueblos indígenas a partir de las políticas y reformas educativas desplegadas en las últimas décadas en México, particularmente en el marco de la Reforma Educativa de 2013. En ésta, el discurso educativo intercultural, que refiere a la educación de los pueblos indígenas, se desplazó hacia la perspectiva de la inclusión educativa. Lo anterior, no sólo ha tenido implicaciones conceptuales —al introducir una lógica de articulación ambigua— sino también políticas, ya que, como se desarrolla más adelante, en ella se desdibujan los grandes problemas y actores de la educación.

Partimos del supuesto de que la política y la Reforma Educativa de 2013 incorporan conceptos genéricos como el de inclusión, población vulnerable, diversidad, entre otros, para referirse, en conjunto, a la población que por diferentes condiciones enfrenta serias dificultades de diverso orden o no tiene acceso a la educación obligatoria en México. Este lenguaje produce una idea “falsa” de incluir a todas las personas en espacios democráticos supuestamente neutrales. En efecto, “el lenguaje de la inclusión priva a la política de la posibilidad de construir una unidad efectiva y alianzas objetivas dirigidas a un cambio estructural”.¹ Así, se producen tensiones entre el discurso de la política oficial y otros discursos político-pedagógicos de actores que también intervienen en el proceso educativo (ya sea dentro, al margen o fuera de las instituciones educativas) y cuyo proyecto y *ethos* se construye a partir de referentes distintos a los oficiales que van desde las experiencias personales e individuales, hasta experiencias colectivas sostenidas históricamente en contextos específicos.²

Por ello, en este capítulo interesa situar elementos que aporten una base teórica para pensar a la población indígena en México y las condiciones de las escuelas a las que asisten, así

¹ En este sentido, D'Souza retoma a Roy Bhaskar para enfatizar que “la naturaleza humana y social depende de conceptos. Los conceptos constituyen una herencia histórica y se desarrollan gracias a nuestra participación en contextos sociotemporales. El lenguaje neutro y genérico [por ejemplo pobres, vulnerables] tiene el defecto de deshistorizar, despolitizar y descontextualizar los conceptos, además de debilitar la importancia que la formación de conceptos tiene para la transformación social”. (Radha D'Souza, “Las cárceles del conocimiento: investigación activista y revolución en la era de la globalización”, en Boaventura De Sousa Santos, y María Paula Meneses, (eds.), *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*. Madrid, Akal, 2014, pp. 121-142.

² Desde el análisis político del discurso, la tensión irresoluble —tal como lo señala Buenfil—, pone en juego el conflicto como posibilidad instituyente, es decir, como catalizador que permite el desplazamiento o movimiento de lo social. (Rosa Nidia Buenfil Burgos, “La teoría frente a las preguntas y el referente empírico en investigación”, en Marco Antonio Jiménez, (coord.), *Investigación educativa. Huellas metodológicas*. México, Juan Pablos, 2012, p. 58).

como los planteamientos de las políticas y reformas educativas de corte neoliberal, que situamos a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hasta el decreto de la Reforma Educativa de 2013 en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), específicamente en lo que atañe a los pueblos indígenas. Lo anterior para identificar y analizar las tensiones y articulaciones que derivan de los discursos y proyectos educativos entre el Estado y los sujetos a los que buscan interpelar.

En el contexto mexicano, las políticas y reformas dirigidas a los pueblos indígenas, han incorporado, tanto elementos discursivos que derivan de los movimientos sociales y que impactan a la política educativa en momentos y situaciones particulares —por ejemplo la interculturalidad, el derecho a la diferencia, el derecho a la educación, la autonomía, la educación bilingüe—,³ como también componentes que se relacionan con políticas internacionales —como es el caso de la calidad educativa, la inclusión, la equidad, la evaluación, entre otras—.⁴ Así, ubicamos

³ Así por ejemplo, en el proceso de negociación entre el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se dio en el marco de los Acuerdos de San Andrés derivó, entre otros, el documento titulado “Los compromisos para Chiapas del gobierno del Estado Federal y el EZLN (febrero de 1996), en éste se plantea la educación indígena bilingüe intercultural como elemento para una reforma constitucional en el Estado de Chiapas. Más adelante, en el sexenio de Vicente Fox, este planteamiento se retomó para justificar el despliegue de una política educativa intercultural, aunque el sentido que adquirió la educación intercultural bilingüe se fijó temporalmente a partir de otros referentes como el de la política educativa internacional alineada al modelo económico neoliberal, dejando de lado el significado que se le atribuyó en la década anterior o el que derivó del propio movimiento indígena encabezado por el EZLN.

⁴ Tal como lo reporta el acuerdo de cooperación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “la mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México, especialmente en años recientes, debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad”. Para ello, la OCDE, en las quince recomendaciones que presentó a la SEP, señala que todas éstas tengan el carácter de equitativas y que sean medibles, por ejemplo, “Evaluación equitativa del valor agregado de

dos conceptos —equidad e inclusión— que se incorporan constitucionalmente como valores o ideales para mitigar la problemática que presenta la educación en México. Ambos conceptos son relevantes para la discusión que propone este capítulo y deben analizarse.

Desde una perspectiva social crítica, la noción de inclusión no puede estar disociada de la idea de exclusión. La exclusión es una relación social y no un estado o una posición ocupada en la estructura institucional de una determinada sociedad. La inclusión, por su parte, es entendida como parte de un proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión.⁵ Gentili, propone analizar la política educativa desde la noción de *exclusión incluyente* para pensar el conjunto de dimensiones que están constituidas en todo proceso de discriminación y así, poder construir procesos de inclusión asociados a los derechos humanos y ciudadanos, junto con las relaciones igualitarias sobre las que se generan las bases institucionales y culturales de una democracia. Se trata entonces de políticas orientadas a revertir las causas de la

las escuelas: Todos los alumnos, sin importar cuáles sean sus antecedentes socioeconómicos, étnicos o lingüísticos, deberán tener las mismas oportunidades de aprender y lograr niveles altos de desempeño. Si bien se ha demostrado que el desempeño de los estudiantes está muy correlacionado con los antecedentes familiares, los resultados de las mediciones y las evaluaciones deberán reflejar la verdadera contribución al aprendizaje de los alumnos y no simplemente el contexto socioeconómico de la escuela o de sus estudiantes”. (OCDE, “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México, (Resúmenes Ejecutivos)”, en *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la educación en las escuelas mexicanas*. México, OCDE, 2010, p. 11. [En línea]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>>. [Consulta: 20 de junio, 2018]).

⁵ Pablo Gentili, “Adentro y afuera, el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina”, en Pablo Gentili, *et al.*, (coords.), *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. Buenos Aires, Clacso, 2011, p.12. (Colección Red FLACSO de Posgrados).

exclusión y no sólo algunas de ellas o para ciertos sectores en demérito de otros.

Junto con estas nociones es importante pensar la tensión entre equidad y desigualdad, ambas presentes en el discurso de la política educativa actual. La equidad no puede ser entendida si no se habla de la desigualdad. Como se ha mencionado en diversos estudios, América Latina representa la región más desigual del mundo,⁶ situación que atraviesa el ámbito educativo en el contexto del neoliberalismo: nadie niega que la educación es un derecho humano y que es a través de las escuelas que este derecho se realiza, sin embargo, desde una perspectiva crítica, es necesario reconocer que la escuela reproduce la desigualdad del sistema social, por lo que

[...] las escuelas modelan una ciudadanía sumisa [...] fabrican ciudadanos que asumen su lugar en la jerarquía extremadamente desigual de salarios y de derechos sociales [...] las escuelas reproducen groseramente las desigualdades de origen en cerca de un 95%, resultando el otro 5% un error estadístico funcional a los objetivos de ocultar su verdadero éxito socio-político de mantener el *status quo*.⁷

Lo anterior no quiere decir que las escuelas (y el sistema educativo en su conjunto) no puedan hacer nada para combatir la desigualdad, pero sólo será posible en la articulación de un proyecto democrático amplio, con la participación real de la sociedad, y a partir de un principio de dignidad que dé cause a todos los esfuerzos. En este mismo sentido, habrá que reconocer que

⁶ Cf. Rosa Cañete Alonso, (dir.), *Privilegios que niegan derechos. desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, Informe. s/c, OXFAM/Búho, 2015. [En línea]. Disponible en: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf>. [Consulta: 20 de enero, 2018].

⁷ Jesús Redondo, “La educación, la escuela y la desigualdad”, en P. Gentili, (comp.), *Desigualdad y justicia social en América Latina*. Brasil, FLACSO/PPFH, 2006, p. 80.

las escuelas no pueden ser tan iguales en contextos tan diversos y desiguales, por lo que “se impone una eclosión de diversidades escolares que respondan a las urgencias educativas de sus comunidades”.⁸

La inclusión y la equidad representan dos conceptos que desde la teoría crítica sitúan discusiones importantes en torno a la justicia social y a los procesos democráticos, sin embargo, cuando se incorporan al discurso de la política educativa, su uso y efectos son distintos, sobre todo porque se recuperan las definiciones que organismos internacionales como la UNICEF o la OCDE desarrollan en diferentes propuestas y desde perspectivas particulares.⁹

Como lo mencionamos, la introducción de estas nociones al discurso de la política educativa desplaza¹⁰ a otras en las que se

⁸ *Ibid.*, p. 82.

⁹ Para la UNICEF la equidad se entiende como el “...que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de sobrevivir, desarrollarse y desarrollar su máximo potencial sin discriminación, parcialidad o favoritismo”. (UNICEF, *Cómo diseñar y gestionar evaluaciones centradas en la equidad*. Nueva York, UNICEF, 2012, p. 3). Por otro lado, la OCDE señala que la equidad “... tiene dos dimensiones. La primera es la imparcialidad, [que] significa asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo. La segunda es la inclusión, es decir, garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos; por ejemplo, que cada persona sepa leer, escribir y hacer operaciones simples de aritmética. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: atacar el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de las privaciones sociales que a menudo provocan dicho fracaso”. (OCDE, *Diez pasos hacia la equidad en la educación*, [Síntesis]. París, OCDE, 2006, p. 2. [En línea]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/education/school/40043349.pdf>>. [Consulta: 20 de julio, 2018]).

¹⁰ De acuerdo con Buenfil, el desplazamiento se puede entender como “la circulación, el reenvío simbólico, la transferencia y el intercambio de significación de un espacio a otro, de un significante a otro, de un campo a otro”, que experimentan los elementos implicados en una determinada formación discursiva. (R. N. Buenfil Burgos “Estrategias intersticiales. Filosofía y teoría de la educación en México en los noventa”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. IX, núm. 23, octubre-diciembre. México, COMIE, 2004, p. 1021).

consensaron y fijaron (temporal y precariamente) significados que en su momento dieron cuenta de la relación conflictiva entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas,¹¹ lo cual resultó relevante en términos de las luchas históricas de estos pueblos, ya que introdujeron “el reconocimiento de las tensiones que se generan entre la visiones universalistas *versus* visiones afines al pluralismo cultural”.¹²

En el caso específico de otros posicionamientos que han permitido abordar el tema de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, se encuentra la interculturalidad. De manera particular, en el contexto de América Latina la interculturalidad se ve como una necesidad irrevocable de convivencia ante la naturaleza pluricultural de su conformación histórica. A partir del reconocimiento de esta diferencia es que se propone un cambio en las relaciones de poder y de desigualdad sostenidas desde hace muchos años en las sociedades latinoamericanas.

En el ámbito educativo, los elementos que se consideran en la perspectiva intercultural son: el espacio escolar, la identificación de la diversidad étnica, cultural y lingüística y el diálogo entre las distintas realidades. Sin embargo, interesa resaltar los múltiples sentidos que se han dado a esta perspectiva, éstos deben leerse desde el lugar de enunciación, es decir, desde los discursos, contextos, espacios y tiempos concretos, ya que son dimensiones que orientan las propuestas educativas que se enuncian como una educación intercultural. Ejemplo de lo anterior lo constituyen términos como interculturalidad para todos, interculturalidad y bilingüismo para todos, así como la noción de etnoeducación (en el caso de Colombia), mismas que han sido propuestas en algunas reformas educativas de la región (México, Bolivia, Perú,

¹¹ La condensación alude a la fusión, amalgamación, combinación de una multiplicidad de significaciones en una representación, en un signifiante, en un objeto o en un campo. (*Idem*).

¹² Rosa Guadalupe Mendoza Zuany, “Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez indígena”, en *Perfiles Educativos*, vol. XXXIX, núm. 158, octubre-diciembre. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-UNAM, 2017, p. 57.

Paraguay o Chile, entre otras). Dimensiones que constituyen los ejes analíticos en el que se estructura el presente capítulo.

Miradas al contexto

La heterogeneidad y desigualdad de la población mexicana prevalece como una de las condiciones sobre las que se estructura el complejo Sistema Educativo Nacional, que diversifica sus niveles y modalidades escolares con la intención de atender a todos los grupos poblacionales a través de la puesta en marcha de un proyecto educativo para todo el país, reorganizado de manera particular a partir de la Reforma Educativa de 2013.

Históricamente, dicha heterogeneidad y diversidad está representada, en parte, por las poblaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes, que conforman la nación mexicana, frente a las cuales el Estado, a través de su política educativa, ha construido históricamente proyectos de atención de diversa índole. Sin embargo, hasta el momento éstos no han logrado responder a las necesidades y demandas educativas de dicha población.¹³

De acuerdo con cifras de 2015, proporcionadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), se tenía una población indígena equivalente a 12 025 947 personas, de éstas sólo el 6.5% de la población de tres años y más habla alguna de las 68 lenguas indígenas.¹⁴ En relación con la educación, el Sistema Educativo Nacional (SEN) debe atender a 3 856 788 indígenas; 1 893 020 hablantes de lenguas indígenas y 7 297 694 personas que se autoadscriben como pertenecientes a este sector de

¹³ Desde 1978, a partir de la creación de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), se impulsa en el nivel básico (preescolar y primaria) una educación destinada a la población indígena, misma que ha transitado de modelos educativos basados en la castellanización (modelo bilingüe de transición) y de educación intercultural bilingüe, hasta lo que hoy en día se denomina educación inclusiva.

¹⁴ Héctor V. Robles Vásquez, Mónica Gladis Pérez Miranda, (coords.), *Breve panorama educativo de la población indígena. Día internacional de los pueblos indígenas 9 de agosto de 2017*. México, INEE, 2017, p. 11.

la población.¹⁵ Se trata de la población indígena en edad escolar (3 a 17 años) que cursa o debería cursar la educación básica y obligatoria (preescolar, primaria y secundaria). Cabe mencionar que el nivel de escolaridad de los hablantes de lengua indígena de 15 años y más, es de 5.7 grados y la población autoadscrita como indígena 7.6 grados,¹⁶ a diferencia del resto de la población que es de 9.4 en promedio, lo cual da cuenta de la situación de desigualdad que enfrenta la población indígena en edad escolar.

Las escuelas que están dirigidas a dicho sector son: escuelas preescolares indígenas, de las cuales 72.2% se encuentran en municipios conformados por comunidades indígenas, 17.9% en municipios con presencia indígena y 9.8% en municipios con población indígena dispersa. En cuanto a las primarias indígenas éstas se ubican en 79.3%, 17% y 9.5% (respectivamente). Para el caso de las telesecundarias, el 20% de éstas se localizan en municipios indígenas, el 58.6% está situada en las zonas

¹⁵ El 72.6% de la población indígena y 67.5% de los hablantes de lenguas indígenas de 12 a 14 años concluyeron el nivel de primaria, a diferencia del resto de la población, donde 81.7% alcanzó este nivel. De la población autoadscrita, 76.7% terminó la primaria, es decir, cuatro puntos porcentuales por arriba de la población indígena". Esta situación se profundiza en la medida en que se avanza de nivel educativo, ya que en la educación media superior la situación "para 2015, 55.8% de indígenas, 48.3% de HLI y 60.6% de la población autoadscrita contaban con los antecedentes para ingresar a EMS, a diferencia del resto de la población, cuya proporción fue de 68.2%". Además, es importante reconocer que esta situación se agrava en estados como Chiapas, Oaxaca (suman el mayor número de indígenas analfabetas, con 518 361 personas) y Guerrero (registra la mayor proporción de indígenas analfabetas de 15 años y más con el 30.6%). (*Ibid.*, p. 15).

¹⁶ El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) define la autoadscripción indígena: como el "reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones". En el censo poblacional 2010 y la encuesta intercensal 2015, se establecieron preguntas de pertenencia indígena por autoadscripción que arrojaron resultados de carácter étnico-racial que antes no se tomaba en cuenta pues el criterio refería sólo a los hablantes de una lengua indígena y no a la pertenencia. (Cf. INEGI, "Autoadscipción indígena", en *La población indígena en México*. México, INEGI, 2004, p. 118).

con población indígena dispersa. De igual forma, el Sistema Educativo Nacional ofrece servicios educativos a niveles pre-escolares, primarios y secundarios, impartidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como las Casas y Comedores del Niño Indígena (antes llamados albergues), operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Además, existen Bachilleratos interculturales, operados por la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), así como el Bachillerato Integral Comunitario que opera el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca.

De acuerdo con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE),¹⁷ la infraestructura de las escuelas de Educación Indígena es carente, y a su vez presenta graves problemas de desigualdad, inequidad, exclusión, falta de reconocimiento a la diversidad, deficiente logro de los aprendizajes, deserción, y que no se logra la normalidad mínima en las escuelas.¹⁸ Asimismo, la población indígena, enfrenta situaciones de carencia y precarización, conflictos ambientales y territoriales, producto de la relación histórica asimétrica y desigual que ha mantenido con el Estado mexicano y el tipo de políticas que éste ha desplegado para dicho sector.

En términos sociales la población indígena se encuentra en una situación de pobreza y marginación grave, han sido excluidos del sistema económico y de las formas laborales, productivas y de consumo que éste ha priorizado y promovido;¹⁹ en el

¹⁷ Cf. SEP, *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial*. México, SEP-INEGI, 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://cemabe.inegi.org.mx/>>. [Consulta: 8 de febrero, 2015].

¹⁸ Cf. Rosa Guadalupe Mendoza Zuany, *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2017, pp. 119-163.

¹⁹ Según Oxfam, México está dentro de los 25 países con mayores niveles de desigualdad en el mundo y en América Latina ocupa el primer lugar. “El modelo económico mexicano beneficia sólo a las élites económicas. Con base en las últimas cifras de Forbes, la riqueza de los mexicanos más ricos en

país, 7 de cada 10 hablantes de lengua indígena se encuentra en situación de pobreza.²⁰ En contraste con esta situación de precarización y desigualdad, es necesario reconocer que existen 68 agrupaciones lingüísticas y más de 360 variantes, lo que en términos de diversidad cultural y lingüística representa un gran cúmulo de conocimientos, saberes, prácticas, formas de organización y formas de concebir el mundo e interpretar la realidad, así como de relacionarse con la naturaleza y el territorio. Lo anterior contribuye a mirar, pensar y actuar en el mundo de formas diferentes.

El panorama anterior nos lleva a preguntar acerca de la pertinencia, alcances y desafíos de las reformas y políticas educativas destinadas a la población indígena, así como situar las tensiones y articulaciones que se generan en la operación de dichas políticas.

2017 fue de 116 mil millones de dólares, esto significa que las 10 personas más ricas de México acumulan la misma riqueza que el 50% más pobre del país”. (Diego Alejo Vázquez Pimentel, Milena Dovalí Delgado y Máximo Jaramillo Molina, *México justo: políticas públicas contra la desigualdad*. (Resumen ejecutivo). México, Oxfam México, 2018, pp. 3-4).

²⁰ La mitad de ese grupo jamás ha cotizado seguridad social, por lo cual “[...] no contarán con una pensión o jubilación al final de su vida laboral y dependerán sólo de programas sociales. El problema es más grave en población indígena que habita en zonas rurales, ya que el 92 por ciento no ha cotizado nunca”. Por otro lado, del total de mexicanos indígenas, ocho de cada diez tenían empleos informales, frente a la población no indígena, en la que seis de cada diez están en esa condición. Asimismo, continúa *Sin embargo.mx*. *Periodismo digital con rigor*, que [...] “En México, 7 de cada 10 indígenas están en pobreza y 3 de cada 10 en pobreza extrema”. (Cf. S/a, “7 de cada 10 indígenas en México son pobres y el 15% no tiene servicios de salud, reporta el Inegi”, en *Sin embargo* [Periódico digital]. México, 6 de agosto de 2016. [En línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/09-08-2016/3077883>>. [Consulta: 20 de febrero, 2018].

Reformas educativas neoliberales y educación indígena en México (1988-2013)

Las reformas educativas implementadas en México en las últimas décadas, sobre todo a partir de los años ochenta, se han caracterizado por asumir un carácter neoliberal, tal como lo reconoce Puiggrós “se compra y se vende la educación y se ha liberalizado el comercio de la legitimación de saberes [...] el avance del mercado en la educación es más que preocupante”.²¹ Dicha característica ha impactado directamente en el tipo de proyectos, medios y fines educativos que en cada una de esas reformas se persigue. Al mismo tiempo, frente a dicha tendencia y sus embates en la educación pública, emergen proyectos educativos alternativos que articulan de formas diversas y distintas a los sujetos, saberes, prácticas, experiencias, vínculos, metodologías, proyectos en los que se producen sujetos pedagógicos y que logran impactar a los discursos educativos oficiales.

Así, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta el de Enrique Peña Nieto, se han implementado una serie de reformas educativas que buscan establecer los dispositivos y mecanismos pedagógicos para el control del Sistema Educativo Nacional y sus componentes. El énfasis que se ha hecho en cada una de estas reformas depende, entre otros factores, del papel que se le designa a la escolarización de la población mexicana y su relación con el ámbito económico y político (de carácter nacional e internacional). Es así que interesa situar las políticas educativas para los pueblos indígenas, –sin que esto implique referimos solamente a la denominada educación indígena–,²² como las for-

²¹ Cf. Adriana Puiggrós, *De Simón Rodríguez a Paulo Freire*. Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2005.

²² En México, por lo menos desde la institucionalización del Sistema Educativo Nacional con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, se construyó un subsistema educativo dirigido a la población indígena, mismo que se consolidó con la creación de la Dirección General de Educación Indígena en 1978. Los procesos de escolarización y formación de maestros indígenas que aquí se impulsan se conocen como educación indígena.

mas en las que se piensa y opera (normativamente) la educación dirigida a los pueblos originarios desde la política y reforma oficial durante estos gobiernos. Ello implica, además, identificar las formas y significados que definen temporalmente al sujeto de la educación (en tanto identidad en devenir, siempre abierta a procesos de subjetivación).

Hablar del sujeto de la educación en las reformas y políticas educativas alude a las concepciones de educador y educando que se tienen, y que se debe formar a partir de los dispositivos pedagógicos que se plantean.²³ Estos dispositivos pueden hallarse en documentos como los planes educativos, el perfil de egreso, en los fines de la educación y otros documentos normativos y prescriptivos en los que se expresa el proyecto educativo del Estado mexicano. De ahí la importancia que tiene el identificar en los programas sexenales de educación y otros documentos oficiales, aquello que se dice y sostienen sobre el sujeto indígena, cómo se le nombra, qué elementos característicos se le atribuyen, qué tipo de relación entre el Estado y los pueblos indígenas se encuentra implícita y en qué lugar se coloca a dicho sujeto dentro de la trama social amplia.

Particularmente, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementó la política que llevó el nombre de Programa para la Modernización Educativa (PME) con el cual se buscó situar un discurso relacionado con ideales históricos emanados de la Revolución mexicana, basados en la justicia,

²³ Dispositivo pedagógico refiere al conjunto heterogéneo de discursos, prácticas, instituciones, decisiones reglamentarias, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas que se encuentran articuladas por reglas de funcionamiento, modos de vinculación y estrategias de ejercicio del poder, que constituyen sujetos y regulan sus prácticas; cuyo objetivo general es la sistematización de las condiciones de racionalización y de transmisión, reproducción y transformación de la cultura, a través de un sistema regulado por instituciones educativas. (Raúl Anzaldúa, "Los sujetos educativos y el dispositivo pedagógico de la modernidad", en Marcela Gómez Sollano, (coord.), *Saberes socialmente productivos y educación. Contribuciones al debate*. México, UNAM, 2009, p. 43).

solidaridad, la democracia y el desarrollo y, por otra parte, el llevar a cabo acciones para la descentralización de la educación. El discurso modernizador “no es el ansia reformista, sino el imperativo de ir por el futuro y está en este gran esfuerzo de racionalidad jurídica y política”,²⁴ acompañado de elementos discursivos como eficiencia técnica, calidad, productividad, flexibilidad, capital humano, entre otros, articularon el sentido de la educación para este periodo. El discurso de la descentralización educativa planteó la revalorización del federalismo, con el cual se buscó posicionar un referente identitario y nacional para afrontar los problemas de la educación a nivel local, atender las problemáticas y realidades que aquejaban a las poblaciones y el reconocimiento de las comunidades locales. En 1990 apareció el Programa para la Modernización de la Educación Indígena 1990-1994 (PMEI) y el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994 (PNDPI), este último señaló, como parte de sus objetivos: el acceso de la población indígena a la educación en todos sus niveles, así como asegurar una mejor calidad de la educación bilingüe-bicultural; rehabilitar la infraestructura educativa en el medio indígena, el otorgamiento de becas a estudiantes indígenas, mejorar la atención en los albergues indígenas, vincular el Programa Nacional de Lenguas Indígenas de México con el sistema educativo mediante la prestación de servicios especializados, entre otros.²⁵

Dichos planteamientos coinciden con el momento en que se reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana que se reflejó inicialmente en el Artículo 4º constitucional, aprobado en 1992, que a la letra señala:

²⁴ Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización de México*. México, FCE, p. 275.

²⁵ Instituto Nacional Indigenista, *Programa Nacional de Desarrollo de los pueblos Indígenas 1991-1994*, México, Comercio Exterior, 1991. [En línea]. Disponible en: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/268/8/RCE8.pdf>>. [Consulta: 8 de febrero, 2018].

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley.²⁶

Es a partir de la articulación de estos referentes que se construyó una visión “modernizadora” sobre la educación destinada a la población indígena, al considerar que:

La modernización educativa implica incorporar a los marginados prioritariamente en ámbitos rurales e indígenas [...], racionalizar el empleo de recursos y contar con un sistema de formación, actualización y perfeccionamiento de docentes y contar con un sistema complejo, diversificado, flexible, descentralizado, apoyado en métodos, técnicas y modalidades variadas adaptadas y pertinentes.²⁷

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Educativo de 1995-2000, implementado por Ernesto Zedillo Ponce de León, estableció como propósitos fundamentales: la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Apuntó hacia la formación integral del individuo tendiente a formar seres humanos que participen responsablemente en todos los ámbitos de la vida social, y se oriente a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas.²⁸ Se reco-

²⁶ Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, DOF, 28 de enero de 1992.

²⁷ Carlos Salinas de Gortari, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP, 1989. pp. i-xx.

²⁸ S/a, “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 3. México, Centro de Estudios Educativos-Organización de Estados Iberoamericanos, 1995, pp. 133-147.

noció igualmente que hasta ese momento no había solución a las demandas de la educación en general y en particular de la educación indígena. A partir de este planteamiento, en el programa se enfatizó:

La incorporación plena de los indígenas al desarrollo nacional, en condiciones de justicia e igualdad, demanda de toda la población general del país una actitud conscientemente antirracista, que reconozca en la diversidad de los afluentes de la conformación histórica de la Nación y en la diversidad étnica y cultural de la vida mexicana contemporánea una de las razones esenciales de la riqueza y la vitalidad de nuestra identidad nacional.²⁹

Con ello se buscó promover que a partir de la educación se diera cause a una actitud antirracista desde la evaluación y modificación de los planes de estudio. De esta manera:

El Programa ratifica el compromiso del Gobierno de la República con los pueblos indígenas. La acción educativa del Estado se adaptará a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura y lengua, poblamiento, organización social, formas de producción y trabajo. Se combatirán desde la educación las formas encubiertas y manifiestas de racismo que aún persisten en la cultura de nuestra sociedad.³⁰

Al mismo tiempo, puso el acento en el problema de la enseñanza en lenguas indígenas y la falta de pertinencia de la educación dirigida a estos grupos, además señala como reto “una formación que les facilite la integración a la vida nacional y les resulte más asequible y relevante en relación con su entorno”.³¹

²⁹ Secretaría de Gobernación, “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (nota preliminar)”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 1996. [En línea]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996>. [Consulta: 11 de febrero, 2017].

³⁰ *Ibid.*, p. 140.

³¹ *Idem.*

En el siguiente sexenio, durante el gobierno de la llamada “transición democrática”³² de Vicente Fox Quesada (2000-2006), se desarrolló el Programa Nacional de Educación 2001-2006 en el que se priorizaron tres aspectos: 1) la cobertura con equidad, 2) la calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje, y 3) el funcionamiento del sistema educativo. En aquel momento, la universalización de la educación básica aún estaba lejos de alcanzarse, sobre todo para aquellos sectores excluidos históricamente, ya que “poco más del 50% de la población indígena de 15 años o más, no tenía estudios completos de educación primaria”.³³

Asimismo, algunos ejes que se incluyeron en este Plan Nacional de Educación fueron justicia y equidad educativa (que se vinculan con el tema de la calidad educativa), conformación de una identidad nacional, desarrollo de una ética pública, la multiculturalidad y la innovación educativa. Por otra parte, se insistió en el tema de la descentralización de la educación básica y normal, así como de los niveles medio, superior y técnico. Otro aspecto que se enfatizó (y que derivaría en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa) fue el de la necesidad de contar con instituciones y mecanismos que faciliten el proceso de evaluación considerando el tamaño, diversificación y complejidad el sistema educativo.

En relación con el enfoque educativo que se adoptó en ese momento, se menciona que la educación mexicana (para el 2025) será equitativa y con buena calidad, pertinente e incluyente (lo que hace referencia a la diversidad cultural regional, étnica y lingüística del país, así como algunas de las directrices marcadas por los organismos internacionales en ese momento).

Además, se señaló como prioridad para la educación básica la atención a los grupos vulnerables, entre ellos la población

³² Después de casi siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la presidencia de la República, el candidato opositor del Partido Acción Nacional (PAN), partido conservador, gana la presidencia en el 2000.

³³ Armando Alcántara, “Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1998- 2006”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 48. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos, 2008, pp. 147-165.

indígena y rural de marginación extrema, los hijos de trabajadores agrícolas migrantes, los menores que trabajan y viven en la calle, los niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad. Asimismo, se señala como un reto de la educación básica, la desigualdad de oportunidades educativas que enfrentan los grupos de la población en situación de pobreza extrema y marginación, quienes con frecuencia pertenecen a grupos indígenas.³⁴

En este marco, la política educativa dirigida a los pueblos indígenas adquiere relevancia, ya que se asume como una estrategia para conseguir que el proyecto educativo sea pertinente e incluyente, por ello se planteó la necesidad de una educación intercultural para todos. Derivado de esta política se crearon instituciones que se hicieran cargo de su implementación, por ejemplo, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) creada en 2001 y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) en el 2003. De igual forma, se modificó la Ley General de Educación (formulada en 1993) y se incluyó en su Artículo 7º fracción IV, “promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de las lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español”.³⁵ Asimismo, durante este sexenio se publicaron leyes que apuntalaron el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos, como fue el caso de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en el 2003, en la que se defiende el derecho de los pueblos a una educación bilingüe e intercultural.

En el siguiente sexenio encabezado por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se enfatizó la necesidad de elevar la calidad de la educación, así que la política educativa giró en torno

³⁴ Cf. Secretaría de Gobernación, “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2003. [En línea]. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706002&fecha=15/01/2003>. [Consulta: 20 de febrero, 2017].

³⁵ Ley General de Educación, “Artículo 7º Fracción IV”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, fracción reformada el 13 de marzo de 2003.

a este enunciado. En el Plan Sectorial de Educación 2007-2012 se señaló la necesidad de desarrollar estrategias que permitieran alcanzar los seis objetivos planteados en el programa.³⁶ En el primero se plantea la necesidad de que la reforma integral de la educación básica esté centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias. En el segundo se señala la importancia de ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad; por su parte, en el cuarto se menciona la necesidad de ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural. Entre los planteamientos más relevantes del objetivo dos se encuentran el fortalecer los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de niños y jóvenes indígenas, la actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena, y la formación de los profesores en las escuelas multigrado.

Una novedad en el plan fue la introducción de parámetros curriculares para la educación indígena (preescolar y primaria), como un eje transversal de una educación pertinente intercultural y bilingüe en las escuelas. Asimismo, se planteó la interculturalidad como elemento para enfrentar la desigualdad, al reconocerse como prioritaria la atención diferenciada a la población indígena, sin que por ello se dejara de lado la necesidad de una educación intercultural para todos. También se señaló la necesidad de dar atención a la diversidad lingüística y cultural, específicamente para incidir, desde el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), en el fortalecimiento de la educación indígena, impartida en la lengua de la población y en español,

³⁶ Cf. Secretaría de Gobernación, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 17 de enero de 2008. [En línea]. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028684&fecha=17/01/2008>. [Consulta: 20 de febrero, 2017].

con los enfoques intercultural y multilingüe, para que se caracterice por su calidad y altos índices de aprovechamiento, así como en el sistema educativo nacional para avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas con todas sus características.

En síntesis, durante este periodo tuvieron lugar las siguientes reformas y políticas educativas: la Reforma para la Modernización Educativa (RIEB, 1989-1994), la Reforma Integral para la Educación Secundaria (RIES, 2005), así como el Decreto de Articulación de la Educación Básica y el Acuerdo 592 en el 2011. Como eje analítico, destaca que en el marco de estos dispositivos jurídico-políticos se configuran los sentidos de la educación y de los sujetos de la educación indígena, a partir de desplazamientos discursivos que orientaron la idea del proyecto modernizador y la incorporación de los marginados (indígenas), al discurso antirracista y su inclusión al desarrollo nacional. Por otra parte, después del periodo de “transición”, se planteó pasar de la calidad educativa y la educación intercultural para todos, al modelo basado en competencias y la interculturalidad como estrategia para enfrentar la desigualdad y como eje transversal del currículum de educación básica.

Asimismo, en su configuración podemos identificar momentos de condensación en los que se amalgaman múltiples significados, incluyendo aquellos que construyen los movimientos sociales que históricamente han buscado el reconocimiento de sus demandas, tales como el respeto a la diversidad cultural, étnica y lingüística, el bilingüismo, el derecho a la no discriminación, la pertinencia y el uso de las nociones de antirracismo e interculturalidad. También están presentes significados que derivan de las políticas educativas internacionales promovidas por los organismos internacionales, desde las que se intentó regular el ámbito social. Estos elementos, al usarse en los discursos de las políticas educativas de corte neoliberal —en donde se destacan la calidad educativa, el desarrollo de competencias, la evaluación, entre otros— transforman su sentido original, limitando el impacto y pertinencia en la educación destinada a los pueblos indígenas.

Las reformas antes descritas implican una práctica hegemónica que conlleva un discurso neoliberal donde los procesos de universalización, acceso, reconocimiento, inclusión y equidad, han sido interferidos debido a la posición de los gobiernos en turno frente a la población indígena.³⁷ Lo anterior implica que estas políticas no hayan alcanzado el consenso, y que desde un discurso reformista se apueste por lograrlo a partir de otra reforma, como la que planteó el gobierno de Enrique Peña Nieto con las características que se especifican a continuación.

La educación dirigida a los pueblos indígenas en la Reforma Educativa de 2013

En la última reforma educativa se definieron cambios constitucionales que orientaron las leyes, programas y modelo educativo y, a su vez, delineó el marco en que se inscribe la educación destinada a la población indígena. A continuación, se sintetizan algunas de sus características más importantes.

En el Artículo 3º constitucional, fracción I y II inciso “c”, se menciona que la educación, “Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la *diversidad cultural*...”. Asimismo, se adiciona la fracción IX que señala garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, con la creación del INEE [...] dicha ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, *diversidad e inclusión*. Por otro lado, el Artículo 73º, fracción XXV establece el servicio profesional docente, y señala:

³⁷ Las políticas educativas de corte neoliberal significan una regresión en el desarrollo y transformación de los sistemas educativos. La cultura y la educación están a merced de las leyes de la oferta y la demanda del mercado internacional. (Banco Mundial, *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century*. Washington, BM, 2015).

[...] las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de *inclusión y diversidad*.³⁸

La incorporación de nociones como inclusión y diversidad cultural en la Constitución mexicana da cuenta de la adopción “a modo” de discursos educativos que a nivel internacional se promueven a través de diversos documentos que el Estado mexicano suscribe, tal como los objetivos de la Educación para Todos de la UNESCO, así como de lineamientos específicos de educación inclusiva, en los que se señala la necesidad de garantizar que todos los niños, niñas, jóvenes y adultos tengan acceso a la educación. En ese sentido, se insiste en que los gobiernos deben realizar las acciones y políticas a favor de los pobres y abordar cuestiones de equidad en el gasto público en educación, promover vínculos intersectoriales y plantear la educación inclusiva como elemento para conseguir el aprendizaje a lo largo de toda la vida.³⁹

La integración de estas nociones —inclusión, diversidad y equidad— en los documentos normativos de la reforma, implica la introducción de un discurso en que está implícito un sujeto y una intencionalidad política distinta a los discursos de las anteriores reformas, es decir, se desplazan los términos de educación intercultural y bilingüe por éstas de carácter general. Como mencionamos, esta operación impacta en el ámbito educativo ya

³⁸ Secretaría de Gobernación, “DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, febrero, 2013.

³⁹ Cf. UNESCO, *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*. Francia, UNESCO, 2009.

que desdibuja las demandas específicas del sujeto indígena, demandas que si bien no se han logrado cumplir, en los sexenios anteriores habían conseguido estar presentes en el discurso de la política educativa, lo que configuró una superficie de inscripción que permitía la exigibilidad de los derechos,⁴⁰ en particular del derecho a la educación.

Estas modificaciones y la creación de las leyes que conforman esta Reforma Educativa, se concretaron en una serie de programas, estrategias y proyectos que permitirán, de acuerdo con la SEP, transformar al sistema educativo. Para fines de este capítulo interesa analizar el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), el Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 (PEEI) y el Modelo Educativo (2017), en los cuales se explicitan las formas en las que opera la atención educativa a la población indígena.

Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)

El Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE) se elaboró en 2014 a cargo de la DGEI y la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018),⁴¹ específicamente con la Meta “México con Educación de Calidad”, Objetivo 3.2. “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”, Estrategia 3.2.1 “Ampliar

⁴⁰ Según Latapí, la exigibilidad es un concepto amplio que incluye las medidas de carácter judicial, legislativo, político y social, conducentes para hacer eficaz un derecho. (Pablo Latapí Sarre, “El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad, y relevancia para la política educativa”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 14, núm. 40. México, COMIE, 2009, pp. 255-287).

⁴¹ El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa tiene como antecedente la fusión de siete estrategias de intervención de los niveles de Educación Básica, Media Superior y Superior; las cuales fueron implementadas en diferentes años. El más antiguo corresponde al Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRO-NIM) desde 1981 y el más reciente en 2008, conocido como Programa U022 Educación para personas con discapacidad.

las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”.⁴² Además se enmarca en el Programa Sectorial de Educación, Objetivo 3. “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”.⁴³

Dicho programa plantea como eje de su discurso las nociones de inclusión y equidad en la educación, mismas que están presentes en otros documentos normativos tales como la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

El Programa se centra en la cobertura y el crecimiento de los servicios educativos para toda la población en edad escolar. En este sentido, la tarea que asume el Estado es la de garantizar el acceso, la permanencia y el egreso de las niñas, los niños y los jóvenes de educación básica y obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y educación media superior), así como el facilitar la permanencia y movilidad de los jóvenes en el Sistema de Educación Superior.

La estrategia de acción que se plantea consiste en “propiciar el desarrollo de condiciones, la canalización de recursos para la transformación de las prácticas escolares y el fortalecimiento de los servicios de Educación Especial que brindan atención educativa a niños y jóvenes con discapacidad y/o aptitudes sobresalientes”.⁴⁴

⁴² Secretaría de Gobernación, “Acuerdo número 711, por el que se emiten las reglas de operación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2013. [En línea]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328358&fecha=28/12/2013> [Consulta: 12 de enero, 2016].

⁴³ En la propuesta de modelo educativo 2017, este objetivo se transforma en el eje de Equidad e Inclusión Educativa. Cf. Secretaría de Educación Pública, “Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569>. [Consulta: 15 de marzo, 2018].

⁴⁴ Secretaría de Gobernación, “Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016”, en *Diario Ofi-*

Los conceptos de inclusión y equidad educativa adquieren una connotación específica, ya que de acuerdo a lo que se establece en el PIIIE:

La *equidad* se entiende como igualdad de oportunidades para incorporarse y permanecer en el sistema educativo nacional. [Esto es, como la] Distribución igualitaria y justa del servicio educativo que satisfaga las necesidades particulares de quienes lo reciben, para así contribuir a superar las diferencias existentes, bajo el principio de ‘que sea para todos, según sus necesidades y capacidades’. Lograr que las condiciones personales, sociales, culturales, lingüísticas, económicas, de género, de discapacidad y/o de aptitudes sobresalientes de alumnas/os, o cualquier otra que pudiera atentar contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como las características diferenciadas entre las escuelas, no sean impedimento para que los/as niños/as y jóvenes tengan una educación que les provea de mejores oportunidades de aprendizajes para la vida.

[Por otra parte], la *inclusión educativa* [se define] como el proceso que se basa en el principio que asume a la diversidad como característica inherente a los grupos sociales, misma que debe aprovecharse en beneficio de cada una/o de sus integrantes, por lo que el sistema y los programas educativos deben diseñarse e implementarse en apego a esta diversidad, con el fin de identificar y responder a las necesidades, características y capacidades de todas/os las/los estudiantes.⁴⁵

De acuerdo con las reglas de operación del PIIIE, se asignan los recursos económicos a las escuelas previo proceso de registro para concursar en su asignación por parte de las entidades

cial de la Federación. México, *DOF*, 27 de diciembre de 2015, p. 11. [En línea]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015>. [Consulta: 23 de enero, 2016].

⁴⁵ *Idem*.

federales, cuya población corresponde a niños, niñas y jóvenes indígenas, jornaleros migrantes, alumnado con discapacidad o aptitudes sobresalientes y a las escuelas telesecundarias. Dichos recursos se destinan a la implementación de acciones que están previstas en el propio PIEE, como ampliación de la infraestructura adaptada, equipamiento y acciones de fortalecimiento que faciliten la atención de la población en contextos de vulnerabilidad.

Los tipos de apoyo se clasifican en tres rubros: 1) Fortalecimiento de las escuelas de educación indígena mediante subsidios transferidos a los Gobiernos de las Entidades Federativas y a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM); 2) Fortalecimiento de los centros de educación migrante, mediante subsidios transferidos a los Gobiernos de las Entidades Federativas y la AEFCM; y, 3) Fortalecimiento de los servicios de educación especial que atienden al alumnado con discapacidad y con aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos, mediante subsidios transferidos a los Gobiernos de las Entidades Federativas y a la AEFCM.

Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 (PEEI)

Por otro lado, el PEEI da continuidad y reafirma la política educativa intercultural surgida en el 2000. El documento se estructura a partir del Marco Normativo en el que se consideran los artículos 2º constitucional, que reconoce la composición pluricultural del país y el 3º constitucional que promueve el aprecio y respeto por la diversidad cultural. Asimismo, se toman como fundamento, la Ley General de Educación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas a nivel nacional y, en el marco internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que dan legitimidad a la propuesta. El programa parte de un diagnóstico sobre el Sistema Educativo Nacional en materia de educación indígena en el que se enfatiza la existencia de un

“racismo estructural” que mantiene la inequidad educativa y la desigualdad social.

Dicho programa, plantea como propósito fortalecer al Estado y garantizar la paz, de igual forma, enfatiza el fomento a la inclusión y se propone eliminar la discriminación, la inequidad y la desigualdad en el Sistema Educativo Nacional.⁴⁶ En este sentido, se retoma lo intercultural como eje de trabajo para la definición de objetivos y acciones encaminadas a la puesta en marcha de una educación intercultural, entendida como:

[...] conjunto de procesos pedagógicos que tienen la intención de conducir a la formación de personas capaces de comprender la realidad desde diversas ópticas culturales e intervenir en los procesos de transformación social con respeto y plena conciencia de los beneficios que conlleva la diversidad cultural y lingüística. Pretende la formación de personas que reconozcan su propia identidad cultural como una construcción particular y que, en consecuencia, acepten otras lógicas culturales en un plano de igualdad y respeto, que busquen comprenderlas y que sean capaces de asumir una postura ética y crítica frente a todas ellas. Esta tarea implica el reconocimiento y la dignificación de las culturas originarias, tanto para los pueblos indígenas, como para el resto de la sociedad mexicana. Con ello se busca contribuir, desde el ámbito educativo, a eliminar las graves asimetrías valorativas que se derivan de relaciones de subordinación, discriminación y racismo que tienen una honda raigambre en nuestro país. Transformar estas relaciones y actitudes es una tarea vital para el desarrollo equilibrado de la nación pluricultural a la que pertenecemos.⁴⁷

Para ello plantea seis objetivos: 1. Fortalecer la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica; 2. Contribuir al

⁴⁶ Secretaría de Educación Pública, *Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018*. México, CGEIB-SEP, 2014, pp. 10-11.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 10.

fortalecimiento de la educación media superior y la formación para el trabajo mediante la incorporación del enfoque intercultural y la pertinencia educativa; 3. Fortalecer la educación superior con calidad y pertinencia cultural y lingüística; 4. Promover procesos y actividades de planeación y evaluación de políticas educativas para que sean pertinentes respecto a la pluriculturalidad del país; 5. Fomentar la interculturalidad en los ámbitos de la educación no formal; y, 6. Promover el fortalecimiento, desarrollo, valoración, enseñanza y preservación de las lenguas indígenas nacionales en todo el Sistema Educativo Nacional.

La operación del PEEI se realiza a partir de la vinculación interinstitucional entre la CGEIB y otras dependencias federales, estatales y organismos internacionales,⁴⁸ que contribuyan a la gestión, desarrollo e implementación de los objetivos del Programa.

Entre las estrategias que se han impulsado están la Asignatura de Lengua y Cultura Indígena para Educación Secundaria, los Bachilleratos Interculturales, así como las Universidades Interculturales que resultan relevantes social y políticamente, por la trascendencia en cobertura y tipo de propuesta formativa que implementan.

Como se puede identificar, en ambos programas se señala la necesidad de la educación a la población indígena, sin embargo, hay una diferencia muy clara respecto a la forma en la cómo se concibe al sujeto indígena, así como a la intencionalidad política de cada uno de ellos. En el caso del PIEE, el sector indígena se identifica con una de las poblaciones vulnerables a las que el sistema educativo debe atender vía la asignación de recursos económicos; no obstante, dicha atención también se extiende a otras poblaciones caracterizadas como vulnerables, tales como

⁴⁸ Entre las dependencias con las cuales la CGEIB mantiene una vinculación para la operación del PEEI se encuentran: el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), las subsecretarías de la Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

migrantes jornaleros, discapacitados, personas con aptitudes sobresalientes, inclusive la cuestión de género es considerada como un factor de exclusión y desventaja. Lo anterior produce un efecto homogeneizante que desdibuja el carácter político del sujeto indígena y sus particularidades.

Por otro lado, en el caso del PEEI, dicho sujeto es considerado el referente específico de este programa, en su relación con la sociedad mayoritaria y el tipo de asimetrías y desigualdades que se articulan en dicha relación. En este sentido, el programa pretende introducir elementos relacionados con lo curricular, que transformen el Sistema Educativo Nacional y su carácter racista. La base para ello se encuentra en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Modelo Educativo para la Educación Obligatoria

En 2017, se publicó el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria que representa “la forma en la que se articulan los componentes del sistema, desde la gestión hasta el planteamiento curricular y pedagógico, tiene como fin último una educación de calidad con equidad donde se pongan los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes en el centro de todos los esfuerzos educativos”.⁴⁹

Esta propuesta consistió en la emisión de tres documentos: los fines de la educación del siglo XXI, el Modelo Educativo y la Ruta de implementación y los Aprendizajes Clave. En estos, se enuncia que el objetivo principal de la Reforma Educativa es que:

La educación pública, básica y media superior, además de ser laica y gratuita, sea de calidad, con equidad e incluyente. Esto

⁴⁹ Secretaría de Gobernación, “Modelo educativo para la educación obligatoria”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 28 de junio de 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488338&fecha=28/06/2017>. [Consulta: 15 de enero, 2018].

significa que el Estado ha de garantizar el acceso a la escuela a todos los niños y jóvenes, y asegurar que la educación que reciban les proporcione aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para la vida, independientemente de su entorno socioeconómico, origen étnico o género.⁵⁰

Este Modelo Educativo busca la transformación del sistema educativo nacional, y se concreta a partir de cinco ejes: 1) Planteamiento curricular, 2) La escuela al centro del sistema educativo, 3) Formación y desarrollo profesional docente, 4) Inclusión y equidad, 5) La gobernanza del sistema educativo. Cada uno de estos ejes considera estrategias que operan a partir de programas específicos.

Desde la línea de investigación que se plantea, interesa analizar el Eje inclusión y equidad educativa, el cual señala que “[...] hay que enfrentar directamente algunas de las causas que generan exclusión y desigualdad dentro del sistema educativo”.⁵¹ Al respecto las estrategias que permiten agrupar las diferentes intervenciones impulsadas por la SEP son:⁵²

- 1) Intensificar la movilidad educativa intergeneracional (a partir de la cobertura, acceso, permanencia y conclusión en la educación básica y obligatoria).
- 2) Elevar la calidad de la oferta educativa (en escuelas indígenas y comunitarias, así como en aquellas que concentran la mayor cantidad de niños y jóvenes en situación de pobreza).
- 3) Fortalecer la demanda educativa (con apoyos directos a los educandos o a sus familias, orientados a contrarrestar los costos de oportunidad que derivan de la asistencia a la escuela).
- 4) Propiciar las experiencias de reincorporación educativa o de capacitación (disminuir el abandono escolar y el analfabetismo).

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Secretaría de Educación Pública. *Modelo educativo. Estrategia de inclusión y equidad educativa*. México, 2017. p. 62.

⁵² *Ibid.*, p. 108.

- 5) Vigorizar la integración social en las escuelas (lo que hace referencia a la estratificación, segmentación y segregación social y a la necesidad de que los niños y jóvenes conozcan otras realidades, ya que un país se construye en la diversidad).
- 6) Impulsar el tránsito hacia una educación inclusiva (se enfatiza la necesidad de transitar del carácter homogeneizador de los sistemas educativos a uno basado en la diversidad. Se focaliza el tema de la población con alguna discapacidad y la población con aptitudes sobresalientes).
- 7) Favorecer la igualdad entre hombres y mujeres (se refiere al tema del acceso por igual a una educación de calidad).
- 8) Atender la diversidad étnica, lingüística y cultural (que se refiere a la población indígena que vive en situación alta de vulnerabilidad y condiciones de pobreza cuyos resultados educativos son bajos y que requiere modelos cultural y lingüísticamente pertinentes).
- 9) Reforzar la integración de principios de equidad e inclusión (a partir del diseño de un modelo educativo lo suficientemente flexible, así como la incorporación de las TIC, incentivar a los mejores maestros en zonas de alta marginalidad para retener a los alumnos).

Existe una coincidencia en el PIEE y el Modelo Educativo respecto a la forma en la que se asume la atención educativa a la población indígena, ya que en ambos se concibe al sujeto susceptible de ser incluido, entre ellos al sujeto indígena, como un sujeto vulnerable y no como sujeto de derecho; es decir, se centra sólo en el acceso a una educación de calidad definida de manera unilateral, y no desde las particularidades étnicas, lingüísticas, y culturales. Lo anterior, desdibuja el carácter histórico y político de la población indígena.

Por otro lado, en el Modelo Educativo se presentan las nociones de inclusión y equidad como componentes de un eje que orienta la toma de decisiones y la puesta en marcha de programas específicos. Sin embargo, la idea de equidad se confunde con el concepto de igualdad pues se pretende incluir/integrar al indígena a un sistema educativo único y homogeneizante, y no

se plantea el fortalecimiento del subsistema de educación indígena (ya existente) que haga válidos sus derechos.

Por otra parte, la definición de inclusión se reduce a garantizar el acceso a la escuela sin asumir lo que implica el derecho a aprender en el marco de la educación para la infancia indígena. Esto alude a la dimensión económica de la inclusión en la que resulta menos costoso que la escuela asuma este principio y no invertir en una educación diferenciada.⁵³

Al mismo tiempo, se desdibuja al colectivo pueblos indígenas y se le caracteriza como un individuo, un otro vulnerable, invisibilizando las demandas del derecho a la educación para los pueblos indígenas, siendo ésta una de las tendencias que subyace a las políticas educativas neoliberales.

Como mencionamos, la adopción por parte del gobierno mexicano del discurso de los organismos internacionales sobre la inclusión implicó el desplazamiento de la noción de interculturalidad que se planteaba en el PEEL, término que en su momento condensó tensiones específicas entre el proyecto educativo nacional de carácter monocultural y el carácter pluricultural de la nación (reconocido constitucionalmente). Por tanto, los derechos de los pueblos originarios en materia educativa no se garantizan desde el planteamiento de la Reforma, sus programas y el Modelo Educativo, tal como se analiza a continuación.

⁵³ Existen tres razones que plantea la UNESCO para la inclusión y que han sido asumidas por la política educativa: la educativa, que exige que las escuelas sean inclusivas, educar a todos los niños y que se enseñe según las diferencias individuales de éstos; la social, en el sentido de que las escuelas inclusivas pueden cambiar las mentalidades respecto de la diversidad al educar a todos los niños juntos y sentar así las bases de una sociedad justa y no discriminatoria y la económica, en el sentido de que es menos costosa una escuela inclusiva que sostener un complejo sistema diferenciado que responda a las necesidades de cada población. (UNESCO, *Directrices...*, *op. cit.*, p. 39).

Tensiones y articulaciones en la educación dirigida a los pueblos indígenas en el marco de la Reforma Educativa

Desde la creación de la SEP en 1921, la educación indígena se ha desarrollado a partir de políticas educativas focalizadas y sectorizadas, lo que provoca una segmentación en la educación. La educación indígena no representa un tema central para la política educativa mexicana, ya que ésta se sigue pensando en función de un proyecto homogeneizador que asume la diversidad étnica, cultural y lingüística, no como elemento constitutivo de la nación pluricultural y multiétnica mexicana, sino como una “condición especial” que caracteriza a los individuos y que explica su condición de exclusión.

Estudiar esta línea resulta problemático y complejo frente al grave diagnóstico de las condiciones que enfrenta la población indígena, tal como lo presentamos en la primera parte de este capítulo. Esta situación, junto con las formas en las que se asume la diversidad étnica, cultural y lingüística, así como los discursos y dispositivos que operan en la política educativa, generan tensiones en torno a lo indígena, lo educativo y el Estado.

Derivado del análisis de la política educativa durante los últimos sexenios, identificamos que ésta se ha trazado a partir de un enfoque neoliberal; esto se refleja también en las políticas educativas dirigidas a la población indígena, cuyas características afianzan el carácter paternalista, excluyente y segregador, reproduciendo con ello el lugar de subordinación de los pueblos indígenas al no ser considerados como sujetos de derecho sino como objetos de atención.

En los periodos de Salinas y Zedillo, la política educativa se alineó a la tradición indigenista de corte modernizador que buscó la articulación de las inequidades e intentó instaurar un “orden social”, vinculando identidades y funciones desde el proyecto de educación, incluyendo a los sectores marginados. En este sentido, damos cuenta de una tensión entre la diversidad y el discurso modernizador; tensión que no niega la existencia de las diferencias, ni de la diversidad cultural, sin embargo, apunta

a que dicho discurso hegemonice los intereses sociales hacia una racionalidad neoliberal.

Por otro lado, los sexenios de Fox y Calderón se caracterizaron por una alineación a las condiciones del contexto político y económico de aquel momento. Con el periodo de Fox, se introduce un cambio en relación con la forma en que, hasta entonces, se había planteado la educación enfocada a los pueblos indígenas, ya que, si bien desde los noventa se delineó el cambio del modelo bilingüe bicultural a un modelo intercultural bilingüe, no es sino hasta este sexenio que se propone como política educativa una educación intercultural para todos. En este sentido, observamos una tensión entre una propuesta que se asume como alternativa —la intercultural—, que en el discurso modifica la perspectiva de educación, pero que al mismo tiempo prioriza la calidad de la educación como eje. De tal forma que el sujeto indígena, sus saberes y sus proyectos educativos continúan al margen de la política educativa.

Además, como se mencionó, al dar impulso a una política educativa intercultural, se crearon instituciones que tuvieron a su cargo la implementación de dicha política (tales como la CGEIB y el INALI), también se aprobaron leyes que buscaron garantizar los derechos lingüísticos y culturales de la población indígena (como la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas). Sin embargo, es necesario reconocer que lo anterior no derivó en un cambio significativo respecto a la educación de la población indígena ni de la población en general, sobre todo debido a la poca articulación entre la política educativa y las prácticas, así como entre las dinámicas y las exigencias reales de la población.⁵⁴

⁵⁴ En el contexto general, “la propuesta de la Cocopa [...] fue despedazada por los senadores por lo que —como afirmó el propio subcomandante Marcos—, constituyó una traición a lo acordado en San Andrés, de esta forma las reformas a la Constitución que se hicieron antes y después de 2001 fueron rechazadas por las organizaciones indígenas, que supuestamente eran las principales destinatarias de dichos cambios”. (Aleksandra Jablonska, “La política educativa intercultural del gobierno mexicano en el marco

En materia educativa, las modificaciones a la Ley General de Educación, así como la creación de instituciones que pusieran en marcha la política de educación intercultural, centraron su atención en el componente lingüístico, lo que redujo el sentido de lo intercultural a dicho componente, dejando de lado el tema de la consulta y participación activa de las comunidades indígenas en aquellos asuntos que son de su interés y competencia, tal como lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lo anterior aunado al hecho de omitir mencionar los mecanismos para el desarrollo e implementación de la educación intercultural para todos.

Estos precedentes crean el escenario en que tiene cabida el planteamiento de la política educativa dirigida a los pueblos indígenas en el contexto de la Reforma educativa 2013, en la que en un primer momento la educación indígena no estuvo presente como tema de interés, lo que reiteró el carácter marginal que le otorga el Estado. Posteriormente, aparecen una serie de documentos normativos que orientan esta política, sin embargo, éstos no contaron con la participación activa de las comunidades indígenas ni educativas involucradas, desconociendo, una vez más, el derecho de los pueblos indígenas. Asimismo, dichos documentos enfatizaron la necesidad de adoptar una educación inclusiva.

Lo anterior representó un desplazamiento del discurso político, en relación a las políticas educativas planteadas en términos de una educación intercultural para todos y el reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, frente al discurso de la inclusión y equidad educativa presente en la política educativa reciente. Se muestra entonces una tensión que lleva implícita la práctica hegemónica, la cual no sólo tiene implicaciones conceptuales, sino que impacta directamente en el sentido que adquiere la educación y los problemas educativos que se nombran y atienden.

de las recomendaciones de los organismos internacionales”, en Saúl Velasco y A. Jablonska, (coords.), *Construcción de políticas educativas interculturales en México: tendencias, problemas y desafíos*. México, UPN, 2010, pp. 51-52).

Pese a que en dichas reformas el sujeto indígena ha sido excluido como interlocutor, éste ha conseguido articular sus demandas educativas a otro tipo de proyectos en los que lo educativo adquiere sentido, haciendo frente al proyecto de modernidad. Las prácticas pedagógicas se dinamizan en la vinculación con elementos concretos de la realidad sociocultural en que el sujeto está inmerso, elementos que se expresan en saberes desde los que se entiende y explica la realidad.

Destacamos por ejemplo el caso de la asignatura de Lengua y Cultura Indígena para Secundaria impulsada por la CGEIB desde el 2005. Programa que deriva de una política educativa que pone en tensión las bases hegemónicas monoculturales, al articular, desde los saberes y acciones políticas de los sujetos, la experiencia educativa de la secundaria, lo que se expresa en su resignificación al situarse en contextos específicos y en el marco de dinámicas culturales, lingüísticas y sociales particulares.

Sin embargo, cabe señalar que dicho programa, en el Nuevo Modelo Educativo, es desplazado por una lógica neointegracionista;⁵⁵ es decir, tendiente a la incorporación forzosa a “grupos vulnerables” al modelo de desarrollo neoliberal. Esto es, una propuesta que hace de la aculturación una política mediatizadora de carácter vertical que, de alguna manera, “impone” un contexto sociocultural que hegemoniza las visiones sobre lo social y la alteridad. Así, la asignatura de Lengua y Cultura Indígena desaparece de la propuesta curricular y en su lugar se introduce una supuesta “autonomía curricular”, delimitada por cinco ejes en los que se intentan abordar temáticas propuestas desde el propio modelo educativo.

El análisis muestra cómo se han construido las políticas educativas destinadas a la población indígena, puesto que conjuga

⁵⁵ Marcela Tovar Gómez, *et al.*, “Segundo Congreso Nacional de Educación Indígena e Intercultural”, *Memoria*. México, Comité Promotor del Congreso Nacional de Educación Indígena e Intercultural y la Unidad de Capacitación e Investigación Educativa para la Participación, A. C. 2009. pp. 292-293.

la forma en que en los distintos programas y momentos histórico-políticos se han definido a los indígenas y a la educación que deben recibir. Desde esta visión, el sujeto indígena que no es interpelado en la conformación de dichas políticas, sólo se considera como depositario de un tipo de servicio educativo, carente de conocimientos que puedan enriquecer las distintas opciones que se han definido para esta población en el marco de la educación y de los procesos de formación. Asimismo se identifica que, desde la perspectiva del neoliberalismo pedagógico,⁵⁶ el discurso de lo indígena se relaciona con una condición marginada y vulnerable, en la que se ubica y cosifica de tal forma que le sea funcional al modelo económico hegemónico.

Desde otro plano discursivo, es decir, desde los movimientos indígenas en México, se irrumpe la política educativa para poner en escena el discurso desde el sujeto indígena en su articulación con proyectos educativos diferentes y, en algunos casos, antagónicos. Este discurso disputa el lugar hegemónico de la educación a partir de vincular sus propias *epistemes* en la consolidación de espacios, propuestas curriculares y prácticas pedagógicas relacionadas con el hacer propio de las comunidades indígenas, en su relación y diferencia con las gramáticas escolares occidentales que deriva en la formación de sujetos particulares.⁵⁷ Algunas de ellas, logran una convergencia con las políticas educativas públicas y otras han debido sostenerse desde la resistencia y como parte de movimientos sociales amplios.

⁵⁶ Cabe señalar que para el neoliberalismo pedagógico la educación no se considera como un bien social, sino como un elemento del mercado cuya provisión debe regularse por la ley de la oferta y la demanda.

⁵⁷ Al respecto, Lia Pinheiro Barbosa abre una reflexión importante a partir del estudio que realizó de la experiencia que deriva del conjunto de las iniciativas de carácter político-pedagógico que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha impulsado a lo largo su lucha por el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas en México. (Cf. L. Pinheiro Barbosa, *Educación, resistencia y movimientos sociales: la praxis educativo-política de los Sin Tierra y de los Zapatistas*. México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM, 2015. [Colección Investigación Doctoral]).

Así, se pueden identificar experiencias como las del Programa de Educación Alternativa del magisterio de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación⁵⁸ y sus proyectos regionales, en los que el sujeto indígena representa la base para la conformación de propuestas político pedagógicas particulares, o como la del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional, a partir de la creación de un Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional,⁵⁹ sólo por mencionar algunos ejemplos.

Estas experiencias nos llevan a cuestionar el contexto y el tipo de políticas educativas que se implementan, así como las carencias, ausencias y debilidades que presentan, además de su intencionalidad en términos del ideario político-pedagógico que sostienen.

Consideraciones finales

Como mencionamos, la población indígena de nuestro país enfrenta condiciones y situaciones sociales, económicas, políticas y culturales complejas, atravesadas por la desigualdad, la asimetría y el conflicto derivados de relaciones históricas de exclusión y precarización. La educación no ha escapado a esta dinámica, pese a la intencionalidad declarada y abierta de la política educativa respecto a superar el rezago en el ámbito educativo, así como a generar estrategias que permitan abatir las desigualdades de este importante sector, se siguen reproduciendo dinámicas, relaciones, prácticas y condiciones excluyentes. Esta situación plantea la necesidad de atender la falta de pertinencia y relevancia cultural y lingüística de los planes y programas de estudio con los que se forman los niños, niñas y adolescentes

⁵⁸ *Vid.* Anexo II de este libro.

⁵⁹ *Cf.* L. Pinheiro Barbosa, "Pedagogías alternativas. El Movimiento de los Sin Tierra y el Movimiento Zapatista", en M. Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013, pp. 249-302. (Colección Seminarios).

de estas comunidades, así como las propias condiciones en que operan miles de escuelas que atienden a esta población.

En este contexto, las comunidades indígenas han luchado a lo largo de la historia de México por la defensa de su territorio y de sus derechos. Sin embargo, su reconocimiento pleno no ha tenido suficiente eco en programas educativos y culturales tendientes a favorecer el reconocimiento de la diferencia y una articulación socialmente justa. El sujeto indígena es reducido desde la política educativa de corte neoliberal a objeto, se describe como vulnerable y no como sujeto de diálogo, por lo tanto, como depositario de políticas de atención de corte asistencialista.

El Sistema Educativo Nacional reproduce —de cierta manera y en aspectos específicos, tanto simbólicos como materiales— las desigualdades, subordinando la dimensión cultural y superponiéndola a una condición de pobreza y rezago educativo. Las políticas educativas dirigidas a la población indígena representan una deuda histórica en términos de justicia social y educativa que el Estado mexicano no ha podido saldar. La falta de articulación entre las reformas y las políticas, que den respuesta a esta situación, no han logrado incidir en la reconfiguración de las lógicas de carácter racista y de discriminación estructural que, de alguna forma, subyace en nuestra sociedad.

Sin embargo, las experiencias que se articulan desde referentes culturales y lingüísticos particulares como las que mencionamos, tensionan desde sus propias dinámicas y lógicas la política educativa hegemónica y muestra rutas particulares por las que puede transitar la educación que el México de hoy requiere y reclama. La pregunta que surge es ¿podríamos pensar en una reforma que articule políticas educativas alternativas y que construya mediaciones para la formación de sujetos, así como para la producción de saberes y experiencias de carácter intercultural? Sobre todo, si nos situamos en un ejercicio político-pedagógico que recupere la memoria histórica como legado de cara a las exigencias, desafíos y transformaciones que plantea el complejo momento histórico que nos toca vivir.

ANEXOS

ANEXO I

LA REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO: CRONOLOGÍA (24 DE FEBRERO 2012 - 13 DE MARZO DE 2017)¹

NANCY ZÚÑIGA ACEVEDO, DANIELA CHÁVEZ URQUIZA
Y GEORGINA HERMIDA MONTOYA

La presente *cronología* fue elaborada en el marco del proyecto “Políticas y reforma educativa en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, con el objetivo de dar cuenta de los eventos que han sido parte del proceso de la Reforma Educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto en el marco del Pacto por México. Dicho ejercicio brinda una base para identificar los cambios legislativo-jurídicos promovidos y aprobados en su oportunidad, así como las implicaciones que ha tenido tanto en el surgimiento como en la reconfiguración de actores, acciones y posiciones de los sujetos en este complejo proceso.²

¹ Además de las autoras participaron en diferentes momentos del trabajo los integrantes del equipo Eduardo Eguiarte Ruelas y Leonardo Oliver Ortiz.

² La presente cronología fue resultado de un acucioso proceso de construcción que implicó un seguimiento puntual de los medios. Para fines de esta presentación se realizó un ejercicio de síntesis de los eventos más relevantes ocurridos entre febrero de 2012 y marzo de 2017 como fecha de corte

Los criterios considerados para la selección de la información que se presenta en esta cronología fueron los eventos relacionados con:

- La política oficial impulsada por el Gobierno.
- La puesta en operación de la reforma a partir de los decretos aprobados.
- La respuesta a la reforma por parte del magisterio organizado, particularmente el de la CNTE.
- Otros actores sociales que tuvieron un rol protagónico en la reforma educativa.
- Procesos de ruptura, posiciones, antagonismos, tendencias o tensiones que abrieron espacios para negociaciones frente a la Reforma Educativa.

De esta manera, estos puntos guiaron la selección de los eventos que aportan un ejercicio de memoria que sigue en marcha y que se ha desarrollado en un contexto de imposición y cuestionamientos que se reflejan en la disputa por la conducción de la educación en México.

A partir del seguimiento y del ejercicio de síntesis realizado, se identificaron algunos discursos que dan cuenta tanto de las continuidades como de los desplazamientos que han sido parte de este proceso de reforma educativa. Por un lado, destaca la creación del Servicio Profesional Docente, desde donde se definió el ingreso, la permanencia y la promoción del magisterio como elemento que puso en cuestión los derechos laborales de

metodológico en el estudio de un proceso que se extiende en el tiempo y se reconfigura continuamente. Destacaron como fuentes de información los diarios y portales de noticias sobre hechos educativos, por ejemplo, la plataforma digital dedicada a su debate denominada *Educación futura*, así como el sitio web del periódico *La Jornada*. La versión amplia se puede consultar: *La Reforma Educativa en México: Cronología 24 de febrero 2012 - 13 de marzo de 2017 (versión amplia)*, [en línea]. Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hd5AfPSET-wc3MOM-IDQTRXSw-SHJ_NyaD8w9O94d-Hg/edit>. [Consulta: 09 de agosto, 2018].

los maestros y detonó gran parte de la movilización magisterial expresada en paros, marchas, mesas de negociaciones, entre otras expresiones. Por otro lado, se encuentran los discursos que sostuvieron y justificaron la Reforma Educativa, a partir del derecho a una educación de calidad y la evaluación docente como un dispositivo para lograrla.

Estos acontecimientos son sólo una parte de un entramado complejo que da muestra de un proceso que sigue en marcha y que ha sido crucial en la definición de la agenda político-pedagógica de nuestro país. De esta manera se presenta una cronología sintética al lector como insumo para documentar dicho proceso.

A continuación, se presenta una tabla de siglas y, posteriormente, la cronología de eventos.

Siglas	
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
DOF	Diario Oficial de la Federación
DF	Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
SEP	Secretaría de Educación Pública
PF	Policía Federal
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Cronología de la Reforma Educativa de 2013 en México

Fecha	Evento
24-feb-12	Mexicanos Primero estrena el polémico documental “De Panzazo”.
01-sep-12	Mexicanos Primero publica el documento “Ahora es cuando 2012-2014” donde se habla de cuatro metas para la educación.
29-nov-12	Integración del Pacto por México.
10-dic-12	El presidente Peña Nieto dio a conocer la iniciativa de reforma al artículo 3° constitucional, misma que fue enviada al Congreso.
13-dic-12	La Cámara de Diputados vota la iniciativa de reforma educativa y ésta se aprueba en lo general y en lo particular con cinco modificaciones.
20-dic-12	La Cámara de Senadores aprueba en lo general y en lo particular la iniciativa de reforma.
21-dic-12	La Cámara de Diputados aprueba la reforma educativa en lo particular sin modificaciones. Se envía a las legislaturas de los estados para su ratificación.
07-feb-13	La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores declaran constitucional la Reforma Educativa.
25-feb-13	El presidente Peña Nieto presenta la reforma educativa en compañía de los integrantes del Pacto por México y del Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet.
26-feb-13	Detienen a Elba Esther Gordillo por desvío de recursos del SNTE.
26-feb-13	Se publica el Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73° en el <i>DOF</i> .
28-feb-13	Juan Díaz de la Torre es nombrado presidente del SNTE.
01-may-13	La CNTE inicia plantón en el Zócalo de la CDMX y demanda la abrogación de la reforma educativa. Debido a la visita de Barack Obama y tras negociaciones con el gobierno de la Ciudad, reubicaron el plantón en la Plaza Tolsá.
21-may-13	La CNTE publica “Hacia la educación que necesitamos los mexicanos”.
30-abr-13	La Junta de Gobierno del INEE toma protesta.
12-jul-13	La CNTE realiza el Foro Nacional “Análisis y perspectivas de la Reforma Educativa” en la CDMX.

13-ago-13	El presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión las tres iniciativas de leyes secundarias para concretar la reforma educativa.
19-ago-13	La CNTE inicia protestas en la CDMX en contra de las iniciativas de las leyes secundarias.
22-ago-13	La Cámara de Diputados aprueba dos de las iniciativas: la reforma a la Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las turna a la Cámara de Senadores.
23-ago-13	La Cámara de Senadores ratifica ambas iniciativas enviadas por la Cámara de Diputados.
30-ago-13	Miles de maestros de la CNTE y simpatizantes de sus demandas efectúan plantones frente a sedes de la SEP y la bolsa de valores.
31-ago-13	Se hace un <i>adendum</i> a la Ley General del Servicio Profesional Docente a partir de varias mesas de diálogo que sostuvieron integrantes de la CNTE y legisladores.
02-sep-13	La Cámara de Diputados aprueba la Ley General del Servicio Profesional Docente.
03-sep-13	La Cámara de Senadores aprueba la Ley General del Servicio Profesional Docente.
11-sep-13	Se publican en el DOF, los decretos: Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
13-sep-13	Los maestros de la CNTE sufren un desalojo violento en el Zócalo de la CDMX y se enfrentan con la PF.
18-sep-13 al 20-sep-13	Instituciones de Educación Superior Públicas paran labores a favor del movimiento magisterial (FFYL, FCPYS, FE, FES Aragón, FES Acatlán, ENAH, UAM).
20-sep-13	La CNTE desconoce al SEN y plantea el Programa Alternativo de Educación y Cultura.
25-sep-13	Mexicanos Primero publica “Mal gasto educativo” (estudio en línea) y dos vídeos “El país de las no escuelas” y “(Mal) gasto: ¿cómo se gasta en educación en México?”.
28-sep-13	Encuentro Normalista para discutir un pliego común de demandas y un plan de acción unificado ante el embate que representa la reforma educativa para el normalismo.

05-oct-13	La CNTE decide dejar un plantón representativo (20%) de maestros en la CDMX para iniciar su ciclo escolar.
07-oct-13	La SEP lanza portal de difusión sobre la reforma educativa.
14-oct-13	La sección XXII de la CNTE en Oaxaca inicia ciclo escolar.
24-nov-13	VIII Encuentro Nacional Magisterial Popular (Asistencia: 15 representaciones de contingentes de la CNTE, nueve representaciones de organizaciones, sindicatos y colectivos).
13-dic-13	La SEP publica el Programa Sectorial de Educación.
09-ene-14	El INEE presenta los Lineamientos generales para la Evaluación del servicio profesional docente en educación básica y educación media superior. Y la Evaluación para la promoción a cargos con funciones de dirección en educación media superior, para el ciclo 2014-2015.
13-ene-14	La SEP convoca a foros de consulta para la revisión del modelo educativo.
17-ene-14	La CNTE realiza la Movilización Nacional Representativa.
13-mar-14	Fecha límite para armonización de leyes estatales, incumplen tres estados: Oaxaca, Baja California Sur y Sinaloa.
15-abr-14	Oaxaca no cumple con la armonización de su ley y propone nueva Ley Estatal de Educación.
12-jun-14	La SEP encabeza el Foro Nacional Educación Básica en la CDMX.
13-15-jun-14	VI Congreso Nacional de Educación Alternativa.
26-sep-14	Estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero, son asesinados y desaparecidos.
01-may-15	La CNTE entrega a SEGOB pliego petitorio; exige abrogación de reforma educativa.
29-may-15	La SEP suspende el plan de evaluar a todos los maestros “con motivos de nuevos elementos a considerar”.
17-jun-15	Inicio de clases en Oaxaca con menos de la mitad de sus docentes ya que el 30% se mantuvo en el plantón de la CDMX; simultáneamente se establece un plantón rotativo por regiones en Oaxaca.
21-jun-15	Se realiza la primera evaluación para la promoción a cargos directivos en educación básica.
23-jun-15	La Suprema Corte de Justicia determina que es constitucional la evaluación a maestros.

30-jun-15	La Suprema Corte de Justicia avala despido de maestros por faltas.
09-jul-15	Los 50 empresarios más ricos del país celebraron el respaldo empresarial a la reforma educativa.
21-jul-15	El IEEPO desaparece en Oaxaca.
21-ju-15	Primera evaluación de maestros en servicio de educación básica y media superior.
27-ago-15	Enrique Peña Nieto nombró a Aurelio Nuño Mayer como Secretario de Educación Pública, en sustitución de Emilio Chuayffet Chemor.
24-sep-15	Ordena la Suprema Corte a Oaxaca armonizar ley educativa.
04-oct-15	Representantes de 20 estados del Congreso Nacional de Bases acuden al Segundo Encuentro del Magisterio Democrático Nacional.
13-oct-15	Empresarios condenan las protestas de la CNTE y exigen que se apliquen los descuentos salariales.
20-oct-15	Enrique Peña Nieto pone en marcha el mecanismo de financiamiento para los planteles educativos, señala que ninguna resistencia impedirá que se lleve a cabo la RE.
26-oct-15	La CNTE declara el comienzo de la Jornada nacional de lucha contra la evaluación punitiva.
30-oct-15	El gobierno retiene a maestros al Centro de Readaptación Social en Oaxaca.
13-nov-15	Diversas organizaciones sociales emiten comunicado de respaldo a la sección XXII de la CNTE, amenazan con tomar las instalaciones del IEEPO si algún docente es despedido.
15-nov-15	Se llevó a cabo la evaluación a docentes y ante ello existieron bloqueos en Tabasco, Tamaulipas y en la Ciudad de México.
26-nov-15	La sección XXII de la CNTE promueve una queja ante la Defensoría de los Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca, por la militarización de la evaluación docente y los métodos de notificación utilizados.
5-dic-15	Aurelio Nuño Mayer encabeza la emisión y colocación del primer paquete de Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN).

14-dic-15	El INEE emite un comunicado sobre las razones por las que no cumplió dos de sus atribuciones: la participación a través de la consulta con los docentes y, por otro lado, la revisión y validación de los instrumentos de evaluación.
24-dic-15	El INEE valida los parámetros e indicadores que la SEP determine para el ingreso al nivel medio y superior.
29-ene-16	Javier Treviño Cantú, subsecretario de Educación Básica, informa que la evaluación de desempeño sufrirá cambios, tanto en su contenido como en sus estrategias de presentación.
30-ene-16	La Coalición Trinacional en Defensa de la Educación entrega en la SEP una carta dirigida a Nuño Mayer para hacer un llamado a que no se implementen en México acciones de política pública en materia educativa que ya han fracasado en otras regiones del mundo.
16-feb-16	Nuño emite un comunicado sobre los resultados de la evaluación docente, quienes hayan obtenido un nivel alto tendrán un incremento salarial y créditos preferenciales del ISSSTE, mientras que los que fueron notificados que debían evaluarse y no lo hicieron, serán despedidos.
20-feb-16	Segundo Encuentro Preparatorio del Diálogo Nacional por la Educación convocado por la CNTE.
27-feb-16	Tercera Convención Nacional Magisterial en la Ciudad de México, donde los educadores disidentes proponen crear un frente único contra las reformas estructurales.
1-mar-16	El INEE hace público el contrato de una evaluación externa de la prueba a la oficina regional de la UNESCO.
4-mar-16	Reunión de Nuño con maestros ubicados como destacados a partir de la evaluación, mismos que expresan inconformidades con ésta.
9-mar-16	Empieza Jornada Nacional de 72 horas en protesta del cese de docentes a causa de la evaluación magisterial.
11-mar-16	Nuño declara que sólo dialogará con maestros que acepten la reforma y que el salario descontado a faltistas se destinará al programa "Escuela al Centro".
14-mar-16	Apertura del portal electrónico oficial, por la SEP, para difundir cursos de capacitación para docentes participantes en la evaluación.

15-mar-16	El INEE publica en el DOF lineamientos para valorar al personal docente y técnico de nuevo ingreso en educación básica y media superior al finalizar su primer año escolar.
16-mar-16	Octavo Foro Internacional de Políticas Docentes convocado por la UNESCO. Se emite la Declaración de México: Docentes por la educación 2030.
20-mar-16	Debate convocado por la CNTE, participan investigadores Manuel Pérez Rocha, Hugo Casanova Cardiel y Manuel Gil Antón. La principal conclusión fue que la reforma no cuenta con consenso de docentes, alumnos ni padres.
21-mar-16	Firma de Acuerdo por la Transformación de la Educación de Oaxaca entre AMLO y maestros de Oaxaca.
8-abr-16	Realización del Diálogo para la Construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación convocado por el INEE.
9-abr-16	En Oaxaca, se aprueba la Ley Estatal de Educación (LEE) armonizada con la reforma educativa; ante ello, la sección XXII de la CNTE lleva a cabo asamblea inmediata.
8-9 -abr-16	Evaluación extraordinaria de Guerrero.
12-abr-16	Entrega de pliego petitorio del SNTE a autoridades educativas; incluye la asignación de un salario profesional al magisterio acorde con la exigencia de calidad, seguridad social y pleno ejercicio de derechos obtenidos, además de buscar un mecanismo de cambios extraordinarios de adscripción.
15-abr-16	Inician cursos obligatorios de la SEP para docentes y directivos que obtuvieron nivel insuficiente en la evaluación.
15-abr-16	Paro nacional coordinado en 28 estados por parte de la CNTE en contra de la reforma educativa, con bloqueos de vías de comunicación.
18-abr-16	INEE realiza la cuarta sesión de los diálogos con autoridades para el desarrollo de la política nacional para la evaluación de la educación.
20-abr-16	INEE emite en el DOF lineamientos para realizar de forma temporal funciones de asesores técnico-pedagógicos para el ciclo escolar 2016-2017. También emite convocatoria para participar como observador en la próxima evaluación magisterial.
22-abr-16	La Cámara de Diputados flexibiliza el calendario escolar a una duración variable de 185-200 días efectivos a decisión de los centros educativos.

7-may-16	SEP inicia evaluación magisterial del ciclo 2016-2017, participan aspirantes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en la educación básica.
15-may-16	Madres, padres, y tutores —en defensa de la educación— marchan en apoyo a maestros, quienes inician paro indefinido e instalan plantón nacional en la capital del país.
17-may-16	Miguel Ángel Osorio Chong se niega a dialogar con CNTE, afirma que la reforma educativa está ayudando al país.
26-may-16	La CNTE reinstala plantón en la CDMX y realiza marcha.
13-jun-16	La PGR detiene a Rubén Núñez Ginés, líder de la sección XXII de la CNTE.
19-jun-16	Enfrentamiento entre maestros de la CNTE y la policía en Nochixtlán (seis muertos, más de 100 heridos y 21 detenidos).
29-jun-16	La CNTE inicia jornada nacional de lucha intensiva de 72 horas.
07-jul-16	Mesa de diálogo entre SNTE y SEP para fortalecer la implementación de la reforma educativa.
13-jul-16	Mesa política de diálogo entre CNTE y SEGOB.
20-jul-16	Presentación del Modelo Educativo y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria.
26-jul-16	Inicio de los diálogos nacionales sobre el nuevo modelo educativo entre Aurelio Nuño y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).
01-ago-16	El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) emite comunicado para exigir al gobierno no negociar con la CNTE.
09-ago-16	Foro Nacional “Hacia la construcción del Proyecto de Educación Democrática” encabezado por la CNTE.
15-ago-16	Inauguración de Foro Nacional de Consulta sobre el Modelo Educativo y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria con el SNTE.
22-ago-16	Inicio oficial de clases con un simultáneo paro magisterial reducido al 53% de las escuelas en Oaxaca y al 58% de las escuelas en Chiapas, a pesar del previo acuerdo nacional del gremio de no iniciar clases con el calendario oficial.
31-ago-16	Foro Nacional de Consulta sobre el Modelo Educativo y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria con dirigentes de las Instituciones de Educación Superior.

6-sep-16	Manuel Bartlett, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presenta ante el Senado iniciativa para la abrogación de la reforma educativa.
7-sep-16	Regreso a clases de la sección XXII de la CNTE en Oaxaca.
14-sep-16	La CNTE levanta plantón que sostuvo por cuatro meses en La Ciudadela (CDMX).
19-sep-16	Reanudación de clases en Chiapas en medio de manifestaciones de la sección XL de la CNTE. La sección XXII presenta calendario alternativo para el ciclo escolar 2016-2017.
20-sep-16	13° Foro Nacional de Consulta sobre el Modelo Educativo.
5-nov-16	El INEE comunica que desde 2013 recibió 2 mil 971 inconformidades, peticiones y dudas de docentes y directivos en torno a las evaluaciones del Servicio Profesional Docente desde 2013.
5-nov-16	Segundo periodo de evaluación docente.
21-nov-16	Tercera jornada de evaluación de desempeño docente.
1-dic-16	Alejandro Murat Hinojosa asume la gubernatura de Oaxaca, cuyo equipo de transición sostiene reunión informal con sección XXII de la CNTE.
7-dic-16	Mesa de diálogo formal entre Alejandro Murat y la sección XXII de la CNTE en Oaxaca.
17-dic-16	Alejandro Murat y la sección XXII de la CNTE reanudan mesa de diálogo formal.
15-ene-17	El CIDE publica resultados de la Consulta sobre el Modelo Educativo 2016.
9-feb-17	La CNTE presenta ante el Senado iniciativa ciudadana en materia educativa apoyada por medio millón de mexicanos.
13-mar-17	Presentación de la versión definitiva del nuevo Modelo Educativo y su ruta de implementación, mismos que Nuño había prometido entregar máximo en enero de 2016 e inicios de febrero de 2017, respectivamente.

ANEXO II

MÁS ALLÁ DE LA REFORMA EDUCATIVA. EXPERIENCIAS PEDAGÓGICAS ALTERNATIVAS

BEATRIZ CADENA, ASHANTY HERRERÍAS,
GEORGINA HERMIDA Y MONTSERRAT VALDÉS

Parte de la investigación desarrollada en el programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva educativa en América Latina (APPeAL) titulada “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, consistió en localizar, sistematizar y analizar experiencias pedagógicas alternativas (EPAs) que emergen, cobran fuerza o se reconfiguran en la historia reciente de nuestro país, particularmente en el marco de la propuesta de Reforma Educativa que implementó el gobierno mexicano a partir de 2013.¹ De este ejercicio de indagación,

¹ La propuesta teórico-conceptual y metodológica sobre la sistematización de experiencias pedagógicas alternativas, que el Programa de investigación y formación Alternativas Pedagógicas y Prospectiva educativa en América Latina (APPeAL) construyó desde los 80 y continuó desarrollando en 2013, se sintetiza sobre todo en dos textos: Adriana Puiggrós y Marcela Gómez Sollano, (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación Latinoamericana*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires,

deriva el presente anexo en el que se documentan algunas de las propuestas político-pedagógicas que un sector significativo del magisterio mexicano ha generado y sostenido en contextos específicos para dotar de sentido a las prácticas educativas a partir de la intervención directa de los profesores y profesoras. Asimismo, destaca su posicionamiento crítico y de resistencia desplegado frente a dicha Reforma.

Con este trabajo buscamos aportar elementos que permitan hacer visibles otras formas del hacer educativo, en su compleja relación con la producción de alternativas y el papel que éstas han jugado o pueden jugar en la lucha por la hegemonía.

Cabe señalar que en este apartado se documenta parte de una historia que se sigue escribiendo, por lo que las tres experiencias pedagógicas que aquí se sistematizan, deben ser leídas como huellas de inscripción que dan cuenta de un proceso histórico, social, político y cultural dinámico y abierto a múltiples posibilidades que llevan lo educativo a un horizonte en que es posible pensar el potencial de los procesos de formación de los sujetos de la educación en su articulación con las prácticas, experiencias, saberes y proyectos de los actores participantes. Qué lugar toca al educador en este proceso, es sin duda una pregunta nodal que el debate pedagógico actual no puede, ni debe eludir.

Reforma y disidencia

La reestructuración y regulación de la educación básica en México, a partir de la normatividad y legislación aprobada como parte de las reformas estructurales promovidas por el

Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras/ Miño y Dávila, 2003, y M. Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, (coords.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias Pedagógicas Alternativas*. México, Facultad de Filosofía y Letras, Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM, 2013. (Colección Seminarios). [EPUB disponible en: <http://www.librosoa.unam.mx/bitstream/handle/123456789/468/EPUB_Reconfiguracion%20de%20lo%20educativo.epub?sequence=1&isAllowed=y>].

gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), ha sido objeto de diversas reacciones y reflexiones crítico-analíticas por parte de distintos sectores de la población, tal es el caso de investigadores, especialistas, generadores de opinión pública, miembros de asociaciones civiles y empresariales, así como del sector político, sindical y sus diversas formas de organización.

Particularmente, el magisterio mexicano —actor directamente atacado por esta reestructuración— ha trabajado en la formulación e implementación de propuestas y proyectos que plantean otras posibilidades para pensar la educación en nuestro país. Si bien el desarrollo de dichas propuestas no es nuevo, los actores que las encabezan —principalmente secciones aglutinadas en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)— se han posicionado frente a la visión que sostiene dicha reestructuración que, desde la óptica de los maestros, no responde a las condiciones y necesidades concretas de las comunidades, muchas de ellas marcadas por la pobreza, en las cuales los profesores y profesoras realizan cotidianamente su tarea pedagógica, además de que no provee de respuestas pertinentes a problemáticas específicas, ni reconoce la experiencia acumulada por las profesoras y profesores que participan cotidianamente en la formación de los niños y adolescentes de México.

En oposición a la legislación en la que se sustenta la Reforma Educativa de 2013 y como agente antagonico a la misma, se desplegaron, junto con intensas movilizaciones, una serie de respuestas provenientes de sectores importantes del magisterio organizado, entre las que se encuentra la propuesta que secciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) fueron construyendo en el marco del proceso de resistencia y de lucha sostenido en diversas regiones del país como rechazo a la propuesta del gobierno. De modo que, el posicionamiento político-pedagógico de los docentes organizados en la CNTE permitió visibilizar diversos proyectos político-pedagógicos que se encontraban dispersos, pero han tenido un impacto relevante para la educación en regiones específicas del país. Asimismo, abrió el espacio para que en otras zonas del

país fueran generados o retomados algunos debates y propuestas en torno al tipo de educación necesaria en congruencia con las particularidades sociales, culturales, económicas y políticas que viven las comunidades. Por otra parte, tales experiencias potenciaron discusiones acerca de lo educativo y su sentido alternativo frente a la lógica hegemónica de los proyectos educativos oficiales, planteando desafíos epistemológicos, teóricos, metodológicos, políticos y pedagógicos al proyecto de educación nacional y, por tanto, de la sociedad mexicana.

En ese marco, se fue configurando un bloque que aglutinó a profesoras y profesores de diferentes regiones de México, así como a otros sectores de la población, particularmente convocados por la CNTE, para definir un posicionamiento con respecto a la Reforma Educativa y articular, de manera coordinada, las diversas acciones de organización, movilización y debate tendientes a la construcción de una propuesta en la que se condensara un posicionamiento con respecto a dicha Reforma y su implementación, así como la formulación de una propuesta de educación alternativa.

En este proceso la CNTE organizó una serie de Congresos, Foros y Diálogos nacionales y estatales que fueron parte de la “ruta pedagógica” encaminada a la elaboración de dicho Proyecto de Educación Alternativa. En ellos se presentaron, discutieron y articularon propuestas, saberes, discursos y experiencias para dar dirección a lo que el movimiento magisterial denominó la resistencia pedagógica.

El eje fundamental del proyecto ético-político vertido en tales eventos corresponde a la construcción de lo que en un inicio los maestros designaron como Nuevo Modelo Educativo Alternativo,² donde retomaron y sistematizaron las propuestas y

² El Nuevo Modelo Educativo Alternativo, que más recientemente se le ha denominado Proyecto de Educación Alternativa Nacional (PEAN), es la propuesta que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha ido desarrollando, en acompañamiento con un Grupo Académico Asesor, como contrapropuesta al modelo educativo promovido por el gobierno federal desde marzo de 2017.

experiencias de los diferentes actores convocados y que se han ido generando en diversos espacios y regiones del país, con la finalidad de diseñar las líneas generales, principios, fundamentos y estrategias del nuevo modelo.

Finalmente, ello tuvo como producto la elaboración del documento *Bases para una propuesta de Educación Alternativa*,³ en que se recuperan algunos de los lineamientos y acuerdos que derivaron de los siguientes eventos:

- V y VI Congreso Nacional de Educación Alternativa (2013 y 2014).
- Asamblea de coordinación de secciones X y XI de la Ciudad de México (2014).
- Foro de análisis de la Reforma Educativa (2015).
- Encuentros preparatorios y Diálogo nacional por la educación (2016).
- Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, sección IX (2016).
- 3 Foros “Hacia la construcción del proyecto de educación democrática” (2016).

Según lo definido por la CNTE, tales eventos proporcionaron las bases para la elaboración de la propuesta, que tiene como objetivo aportar una serie de líneas iniciales sobre las orientaciones político-académicas y los contenidos alternativos que sirvan de base a los profesores y profesoras para el desarrollo de su actividad docente y les permitan transformar su práctica, como parte de la oposición de la CNTE a las medidas provenientes del gobierno que tiendan a la privatización de la educación, así como a la precarización del campo profesional docente.

³ Para una ubicación detallada del contenido de dicho documento, véase: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, *Bases Para Una Propuesta de Educación Alternativa en México 3.0*. México, CNTE, 2016. (Su presentación se llevó a cabo el 10 de diciembre en la Cd. de México).

Sobre la selección de las experiencias pedagógicas alternativas

Como se mencionó, a partir de la Reforma Educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2013, ciertas experiencias pedagógicas alternativas han emergido o se han reconfigurado en el campo de la disputa por la educación en México y los proyectos de sociedad que persigue cada actor participante a partir de posiciones y concepciones político-educativas y sociales concretas. Como parte de dichas experiencias, destacan las que el sindicato magisterial, particularmente de algunas secciones de la CNTE/SNTE, ha generado a partir de procesos e historias particulares de carácter regional y, al mismo tiempo configuran —desde su propia experiencia— principios político-pedagógicos y éticos que las atraviesa como base para la definición de lineamientos comunes y su vinculación con un proyecto más amplio que las articule. Entre ellos cabe mencionar, por ejemplo, el formar parte de la fracción disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como el establecer, desde su Proyecto Político Sindical fundante, el objetivo de construir un Proyecto Alternativo de Educación cuyo punto de partida sean las bases construidas a lo largo de su historia de lucha y la experiencia directa que los maestros despliegan cotidianamente en las aulas.

A partir de estos aspectos, y sin dejar de reconocer la diversidad de experiencias significativas que sectores del magisterio mexicano han generado a lo largo de su historia, interesa en este anexo destacar algunas de las EPAs que sintetizan parte de este rico, dinámico y complejo proceso del magisterio, el cual se condensa, en parte, con la elaboración de una propuesta a nivel nacional, con las limitaciones y posibilidades que la historia le plantea a toda formulación socio-política.

Particularmente se sistematizan, a partir de las categorías construidas para tal efecto, las siguientes tres experiencias pedagógicas alternativas que —por sus alcances a nivel regional y, en cierta forma, nacional—, han jugado un papel central en la definición de un *ethos* que cohesiona y desafía a los profesores

y profesoras en la construcción de una propuesta propia con la que se identifiquen y de sentido a su práctica política y pedagógica, con las tensiones que todo proceso de construcción social implica. Dichas EPAs son:

- Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO), elaborado por la Sección XXII de la CNTE/SNTE.
- Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM), estructurado por la Sección XVIII de la CNTE/SNTE.
- Programa de Educación Alternativa de Guerrero: Escuela Guerrerense Altamiranista, generado por la Sección XIV de la CNTE/SNTE.

En este contexto, los criterios específicos que guiaron el proceso de investigación para la selección y sistematización de estas experiencias fueron:

1. Las EPAs seleccionadas son aquellas que poseen un mayor grado de consolidación en comparación con el resto de experiencias emergidas o reconfiguradas a partir de la Reforma Educativa de 2013, lo que significa que, sin ser las únicas existentes,⁴ son las que claramente han sostenido y

⁴ Entre otras se pueden citar, por ejemplo aquellas relacionadas con los Programas de Educación Alternativa de Chiapas, sección VII; Morelos; Ciudad de México, secciones IX y X; del Estado de México, Sección XXXVI y Sección XXXVI del Valle de México. Otras secciones han abierto un proceso de discusión, como es el caso de: la III de Baja California Sur; las XIII y XIV de Guanajuato; las XVI y XVII de Jalisco, así como el Movimiento Magisterial Jalisciense, además del Consejo Democrático Magisterial Poblano, Secciones XXIII y LI de Puebla; el Movimiento Magisterial de Bases de Querétaro, Sección XXIV de Querétaro; las Bases Magisteriales de Quintana Roo, Sección XXV; el Movimiento Magisterial de Bases de Tabasco, Sección XXIX y el Comité Ejecutivo Seccional CEND SNTE Veracruz, Secciones XXXII y LVI. Asimismo, cabe mencionar los pronunciamientos críticos que diversas organizaciones sociales, partidos políticos y movimientos autónomos con proyectos pedagógicos autogestivos hicieron sobre la Reforma Educativa como son: las Prepa-

afianzado tanto su presencia como su trascendencia en el plano histórico, regional, político, y pedagógico.

2. Las experiencias sistematizadas son las que representaron la fuente directa y principal de la propuesta elaborada y presentada en 2017 por la CNTE como proyecto nacional conjunto bajo el nombre de “Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura”; mismo que ha atravesado por un proceso de construcción dialéctica entre las bases y los cuerpos dirigentes centrales que será abordado someramente más adelante, reivindicando así al docente como intelectual de la educación y como base para el reconocimiento de los proyectos pedagógicos que emergieron y que han implementado en regiones específicas, mismos que fueron sistematizados desde las propias prácticas de los profesores, como base para la construcción de un proyecto nacional alternativo de educación.
3. Las experiencias abordadas tienen como sujeto central las secciones de la CNTE que poseen mayor presencia y fortaleza a nivel tanto estatal como nacional, especialmente a partir de la promulgación de la Reforma Educativa de 2013 y el establecimiento de la evaluación como mecanismo para el ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento de la labor docente. Proceso que ha llevado, particularmente a las secciones XXII, XVIII y XIV de la CNTE, a posicionarse como el principal actor antagónico a la Reforma Educativa, en tanto que ésta tiene implicaciones legislativas, jurídicas y administrativas que afectan la estabilidad laboral de los profesores y profesoras en servicio, a

ratorias populares de Guerrero, las escuelas del movimiento urbano popular ligadas al Frente de Escuelas Democráticas (FEDP), las Escuelas de la Unión Popular Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra Francisco Villa, las Normales Rurales (16 escuelas), el Proyecto educativo y cultural del partido político de Morena, además, entre otras, de las siguientes Universidades: de la Tierra (UNITIERRA), Comunal Intercultural del Cem-poaltépetl de los Pueblos del Sur (UNISUR), así como el Sistema Autónomo Rebelde Zapatista de Liberación Nacional (SERAZLN) del EZLN.

lo que se suma el que ya no es requisito la formación normalista del personal encargado de la enseñanza.

4. Las entidades de la República en que las experiencias seleccionadas han emergido y se han desarrollado poseen, aunque con matices particulares, características compartidas, específicamente en lo que se refiere a la situación de pobreza y exclusión que viven las comunidades de varios estados de la República mexicana, lo que tiene implicaciones profundas en todos los ámbitos de la vida social, de los cuales la educación y la escuela no son la excepción.

Así, de acuerdo con cifras obtenidas en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),⁵ Guerrero, Oaxaca y Michoacán tenían más de 35 000 000 de habitantes en su correspondiente territorio. A pesar de su densidad poblacional, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁶ reporta que, en 2016, un alto porcentaje de la población de estos estados, se encontraban tanto en pobreza (64.4%, 70.4 % y 55.3%, respectivamente), como en pobreza extrema (23.8%, 26.9% y 9.4%, en el mismo orden); situación que ha llevado al Consejo Nacional de Población (CONAPO)⁷ a catalogar a estos estados como entidades de expulsión elevada en términos de migración interna, y con un índice alto o muy alto de emigración hacia Estados Unidos de América. Asimismo, resulta fundamental señalar que, según datos del Instituto Nacional

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. México, INEGI, 2015, p. 4.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Anexo estadístico pobreza 2016”, en *Medición de la pobreza 2008-2016*. México, CONEVAL, 2016. [En línea]. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx>. [Consulta: 20 de enero, 2018].

⁷ Consejo Nacional de Población, “Geografía migratoria”, en *Migración internacional: Numeralia y Geografía*. México, CONAPO, 2016. [En línea]. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Geografia_Migratoria>. [Consulta: 20 de enero, 2018].

para la Evaluación de la Educación (INEE),⁸ en las tres entidades aludidas, el promedio de años de escolaridad de la población es por lo menos 1.3 años menor al promedio nacional (9.2), mientras que el porcentaje de población analfabeta en castellano es notablemente superior al promedio nacional (5.5%), con 13.6% en Guerrero, 13.3% en Oaxaca y 8.3% en Michoacán.

A partir de la delimitación propuesta, se llevó a cabo el rastreo de información y la sistematización de las EPAs seleccionadas y que dieron base a la construcción del Proyecto de Educación Alternativa. Si bien a lo largo del proceso de rastreo de información referente a cada experiencia se localizaron una multiplicidad de fuentes, es importante señalar que las referencias que se especifican en el apartado correspondiente de cada experiencia son las principales para cada caso, además, teniendo como base las especificaciones que cada sección de la CNTE reconoce como documentos centrales que dan cuerpo y fundamentan su trabajo.

Sistematización de experiencias pedagógicas alternativas

1. Plan para la Transformación Educativa de Oaxaca (PTEO)

Breve descripción

El Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca (PTEO) es una propuesta educativa formulada, construida e impulsada por los maestros de la Sección XXII del SNTE, que busca transformar la educación pública en atención a las características demográficas, culturales y económicas de las distintas comunidades y pueblos de Oaxaca y, basado en los principios de democracia, humanismo, nacionalismo y comunalidad. Sobresale por ser una de las propuestas alternativas de la CNTE más consolidadas, junto con la de Michoacán y Guerrero. El PTEO pretende posibilitar una

⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Básica y Media Superior*. México, INEE, 2017. pp. 113 y 141.

educación crítica, social y comunitaria, al tiempo de garantizar su sentido público, laico y gratuito.

Esta propuesta busca atender aspectos como las condiciones de vida y escolar de los estudiantes, la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, la evaluación de los diversos aspectos de los procesos educativos y el reconocimiento, promoción, formación y profesionalización de los trabajadores de la educación. Para su operación, el PTEO está estructurado en tres programas y dos sistemas. Los primeros son: 1) de mejoramiento escolar y de vida de niños, jóvenes y adultos (PEMCJEV); 2) de reconocimiento educativo de los trabajadores de la educación de Oaxaca (PRETEO); y, 3) el programa popular comunitario de infraestructura y equipamiento educativo de Oaxaca (PROPCIEEO). Los dos sistemas que establece son: el Sistema Estatal de Evaluación de Oaxaca (SEEO) y el Sistema Estatal de Formación Profesional de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (SEFPTEO).

Guiada por los principios de construcción cooperativa y diálogo que la sustentan, es una propuesta que, dicho por el Movimiento Democrático de la Educación de Oaxaca (MDTEO), se sigue construyendo en diálogo y en coordinación con los centros de trabajo y las comunidades, así como con la participación de todos los actores sociales que intervienen en los procesos educativos, recogiendo y sistematizando las experiencias educativas, pedagógicas y didácticas que se desarrollen por el magisterio a partir de sus prácticas y experiencias concretas.

El núcleo operativo que propone el PTEO es el colectivo-proyecto, lo cual implica, a grandes rasgos, que cada escuela o centro escolar se constituya como colectivo y, en vinculación con la comunidad a la que pertenece, se desarrollen y operen proyectos educativos.

Esta propuesta parte de la importancia por el reconocimiento de otros conocimientos, saberes y prácticas que no necesariamente se han tomado en cuenta en los planteamientos curriculares y que, de una manera u otra, organizan las identidades de quienes participan en los procesos educativos. En este sentido, el PTEO subraya la importancia de valorar, reconocer, recuperar y articular

los saberes populares y comunitarios en la escuela con el fin de construir los currículos escolares que den sentido y significado al proceso formativo de los niños, jóvenes y adultos del estado y que se establezca un vínculo estrecho entre la vida de la comunidad, la vida escolar y del sujeto en formación. Por ello, la propuesta curricular se ancla en la figura *colectivo-proyecto*, a la cual le otorga una especie de autonomía curricular, pues son las exigencias y necesidades concretas planteadas en el proyecto educativo, construido por el colectivo, las que orientan los contenidos curriculares.

Contexto en el que surge

Si bien el magisterio oaxaqueño desde principios de los ochenta ya venía trabajando una propuesta de educación alternativa, fue en tiempos de la federalización educativa que la propuesta del Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO) encontró una mayor consolidación. La firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) jugó un papel catalizador para su concreción y afianzamiento.

Otro momento de despunte de la propuesta fue en el 2012, año en el que se realizó la entrega formal del PTEO al gobierno del estado de Oaxaca y se inauguró su primera fase operativa en el ciclo escolar 2012-2013.

Sujetos

¿Quiénes lo generan? Trabajadores de la educación del estado de Oaxaca, pertenecientes a la Sección XXII del SNTE-CNTE.

¿A quiénes se dirige? Niños, niñas, jóvenes y adultos habitantes de las ocho regiones de Oaxaca matriculados en alguno de los niveles educativos de educación inicial y básica del sistema educativo.

¿Para qué se forma? Transformar la educación pública en el estado de Oaxaca mediante la formación crítica de los involucrados, la comprensión y la modificación de su entorno recuperando los conocimientos, los saberes pedagógicos y comunitarios, a través

de la construcción colectiva de programas y proyectos para lograr una educación integral de los niños, jóvenes y adultos oaxaqueños.

¿Qué se produce?

De lo que se ha producido a partir de la construcción de la propuesta se puede distinguir lo siguiente:

- Documentos que describen la propuesta, así como ponencias elaboradas por maestros de la S-XXII y presentadas en eventos académicos.
- Talleres de formación docente, y sus respectivos materiales de apoyo, dirigidos a los maestros de la sección que han servido para ahondar en los elementos que sustentan la propuesta y para socializar los avances de su puesta en operación. Destaca el Taller Estatal de Educación Alternativa (TEEA) que, desde el 2004, se realiza año con año al inicio de cada ciclo escolar; éste ha sido un espacio importante de estudio y reflexión de la realidad educativa de la entidad y de las perspectivas que fundamentan la propuesta.
- Eventos de debate de la propuesta educativa alternativa de Oaxaca y difusión de resultados y rutas de operación del PTEO. Tal es el caso del Congreso Estatal de Educación Alternativa que, desde 2002 al 2017, se ha realizado seis veces. Asimismo, destacan eventos como conferencias, seminarios, foros y diálogos en los que han participado, además, académicos de diversas instituciones. Dichos Congresos han tenido como tema central la propuesta del PTEO, articulado al análisis de las problemáticas educativas de la región, los retos y alcances de la propuesta del magisterio y valoración del proceso de su implementación, entre otros.
- Encuentros entre maestros y estudiantes de diversos centros educativos donde socializan sus proyectos escolares resultantes de las guías de trabajo propuestas por el PTEO.
- Materiales y recursos didácticos elaborados por los maestros, de acuerdo a las condiciones materiales, culturales y lingüísticas de las escuelas donde laboran.

Trascendencia

Cabe destacar que el PTEO, como experiencias pedagógica alternativa ha logrado sostener un proyecto que articula de manera particular diversos planos que permiten su continuidad y reconfiguración. Al respecto destacan entre otros:

- Su profunda, compleja y dinámica articulación pedagógica con lo cultural-lingüístico y en lo territorial y desde la perspectiva de la comunalidad.
- En el 2012 el PTEO se tradujo en una propuesta de Ley Estatal de Educación.

Fuentes

Documentos normativos:

- IEEPO, SNTE Sección XXII, Plan para la transformación de la educación de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, IEEPO, enero, 2012.
- IEEPO, SNTE Sección XXII, CNTE, CEDES 22, Plan para la transformación de la educación de Oaxaca. El proceso de la masificación del PTEO como movimiento generador de conciencias críticas. Colectivo estatal pedagógico y de acompañamiento del PTEO. Oaxaca de Juárez, IEEPO, noviembre, 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://www.seccion22.org.mx/2013/11/23/cuadernillo-colectivo-estatal-pedagogico-y-de-acompanamiento-del-pteo/>>. [Consulta: 19 de enero, 2015].

Talleres de formación docente elaborados por el CEDES 22 (organismo académico auxiliar de la S-XXII):

- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2008-2009. El análisis curricular desde la investigación-acción crítica emancipatoria. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2008.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2009-2010. Hacia la construcción de nuestra propuesta educati-

va. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2009. [En línea]. Disponible en: <<https://cronicadesociales.files.wordpress.com/2009/08/taller-estatal-de-educacion-alternativa-de-oaxaca.pdf>>. [Consulta: 12 de julio, 2016].

- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2010-2011. La colectividad como principio de la educación alternativa para la transformación de la escuela. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2010.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2011-2012. La práctica pedagógica desde una perspectiva crítica y social. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2011.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2012-2013. El colectivo y los proyectos educativos como esencia transformadora de la vida escolar y comunitaria. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2012.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2013-2014. La identidad de la escuela como fuente de utopías en el proceso de transformación de la educación de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2013.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2014-2015. La concienciación revolucionaria en la identidad y autonomía curricular en la educación de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2014.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2015-2016. Formación profesional y evaluación en el proceso de transformación educativa de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Centro de Comunicación Social de la Sección XXII, 2015.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2016-2017. Procesos de formación del PTEO, para la pervivencia del movimiento pedagógico. Oaxaca de Juárez, CEDES 22 de la Sección XXII, 2016.
- CEDES 22, Taller Estatal de Educación Alternativa 2017-2018. La cotidianidad de la práctica educativa en la resisten-

cia pedagógica de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, CEDES 22 de la Sección XXII, 2017.

Sistematizó: Ashanty Herrerías Ramírez.

2. Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM)

Breve descripción

En 1995, la sección XVIII del SNTE/CNTE estableció como tarea de su Proyecto Político Sindical el construir una propuesta de educación, con lo que surgió el Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM) como alternativo al modelo neoliberal internacional y nacional. Dicha sección sindical considera que la educación es una herramienta fundamental para la transformación social hacia una nación justa, democrática, unida y soberana; por lo que propone una educación popular, integral, científica, humanista y liberadora, formadora de hombres cultos, libres, reflexivos, conscientes, críticos, creativos y transformadores. Así, estructura su modelo educativo a través de Dimensiones Pedagógicas (grandes planos de transformación comunitaria) perfiladas en Líneas Estratégicas para que los alumnos logren una actuación virtuosa. El PDECEM se concreta en diversos proyectos, el de mayor alcance son las Escuelas Integrales de Educación Básica, surgidas en 2003 y que, a la fecha, cuentan con más de 70 planteles.

Contexto en el que surge

A tres años de haberse firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados de la República mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y a casi dos años de concluirse el mandato de Ausencio Chávez como gobernador del estado de Michoacán de Ocampo (afiliado al Par-

tido Revolucionario Institucional —PRI—), en 1995 la sección XVIII del SNTE/CNTE estableció como una de las tareas centrales de su Proyecto Político Sindical el construir un proyecto alternativo de educación como medio para formar sujetos libres y transformadores frente a la crisis generalizada, tanto en el país como en el resto del mundo impulsada por los valores y prácticas del capitalismo, mismas que han sido potenciadas por el neoliberalismo y adoptadas por modelos educativos nacionales. Dicha pretensión se tradujo en la elaboración conjunta del Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM) por parte del magisterio y miembros de comunidades de la entidad.

Sin embargo, fue hasta 2003 que la implementación de dicha propuesta se fortaleció con el surgimiento de sus Escuelas Integrales de Educación Básica (EIEB); acontecimiento que ha representado un parteaguas en el desarrollo del proyecto general de educación alternativa de la sección XVIII del SNTE/CNTE en el estado. Una pista para la lectura del proceso que ha significado la creciente presencia del proyecto, podría encontrarse en que, con la toma de gobierno del estado por Lázaro Cárdenas Batel en 2002, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se posicionó como el bloque político de preferencia electoral entre la población de esa región pues, si bien su régimen se vio interrumpido por poco más de dos años de administración priista (02/2012-06/2014) y poco más de un año de gobierno por un político independiente (06/2014-09/2015), el PRD ha detentado la gubernatura del estado por casi 13 años, que se convertirán en 16 de cumplirse cabalmente el actual periodo de Silvano Aureoles (2015-2021).

Lo anterior ha fortalecido un esquema de financiamiento conjunto entre el gobierno del estado de Michoacán de Ocampo y la sección XVIII del sindicato magisterial para el sostenimiento de los proyectos en los que se ha traducido el PDECEM, especialmente las Escuelas Integrales de Educación Básica; pues, a pesar de no ser de carácter público, el porcentaje de gastos que cada uno de los sectores participantes cubre para el mantenimiento de tales escuelas, contribuye a su manutención, a pesar de que no hay una certeza ya que año tras año se pacta la colaboración

en materia financiera y política entre ambos actores en reuniones programadas anualmente.

Cabe mencionar que la sección del SNTE/CNTE en cuestión ha elegido como forma de dotar de sentido alternativo al proyecto político-pedagógico el no concebirlo como polo opuesto a las estructuras Estatales, sino buscar en éstas una plataforma que posibilite el sostenimiento y desarrollo de sus proyectos de educación con fines y medios diferentes a los señalados hegemónicamente por el Sistema Educativo Nacional y las directrices que a nivel global se plantean en materia de educación. Dicha articulación puede observarse tanto en la colaboración para el financiamiento de las escuelas —al reconocerse que los proyectos educativos impulsados por la sección XVIII del SNTE/CNTE forman parte de la esfera del bien público—, como en el trámite y obtención de registros de validez de los estudios que se realizan en las Escuelas Integrales de Educación Básica.

Sujetos

¿Quiénes lo generan? El magisterio perteneciente a la sección XVIII del SNTE/CNTE en Michoacán de Ocampo, cuyos miembros han buscado llevar a cabo un proceso de transformación de maestros a educadores populares, de acuerdo con una diversidad de referentes relacionados, en su mayoría, con la corriente político-pedagógica de la Educación Popular.

¿A quiénes se dirige? En primer término, a todas las niñas, niños y adultos habitantes del estado de Michoacán de Ocampo; para llegar, en un segundo momento, a la población de la nación mexicana en su conjunto.

¿Para qué se forma? El PDECEM tiene como objetivo formar hombres cultos, reflexivos, conscientes, críticos, creativos, libres y transformadores, pues considera que la educación es una herramienta fundamental para hacer realidad un proyecto de sociedad que persiga la formación de una nación soberana, unida, justa y democrática; por ende, propone una educación popular integral, científica, humanista y liberadora.

¿Qué se produce?

La sección XVIII del SNTE/CNTE ha producido diversos documentos que dan cuenta de su propuesta de educación alternativa, siendo el más comprehensivo el titulado homológamente a ésta: “Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM)”. Asimismo, ha concretado su propuesta en planes y programas de estudio para todos los grados de primaria y secundaria a utilizarse en las Escuelas Integrales de Educación Básica, los cuales son actualizados periódicamente y buscan transformar el currículo tradicional y hegemónico por medio de diversas articulaciones: teoría-práctica, escuela-trabajo y escuela-comunidad. Así, se plantean seis Dimensiones Pedagógicas (Económica, Política, Social, Cultural, Ecológica y Cosmogónica Planetaria) que representan los grandes planos de transformación comunitaria y se traducen en múltiples Líneas Estratégicas para que los alumnos logren una actuación virtuosa entre ellos. Los planes y programas de estudio se ven complementados por una propuesta de evaluación que se caracteriza por ser cualitativa, continua, permanente y centrada en procesos, además de incluir tres factores: evaluación docente, autoevaluación y coevaluación.

A lo anterior se suman los talleres de formación del educador popular con periodicidad variable, en los que se trabaja tomando como eje los fines y medios del PDECEM, siendo fundamental en dicho proceso la transformación de las figuras docentes en “educadores populares”.

Trascendencia

El PDECEM se ha traducido en la implementación de diversos proyectos en el estado, a saber:

1. Escuelas Integrales de Educación Básica (EIEB).
2. Centros para el Desarrollo de la Creatividad, la Cultura, el Arte y el Deporte (CDCCAD).

3. Alfabetización Popular.
4. Red de Escuelas Públicas Renovadas, la cual contempla: a) Programa de Desarrollo Lingüístico Integral (DLI) (antes Propuesta de Lecto-Escritura; propuesta pionera en este material e iniciado desde los 90); b) Desarrollo Neuronal Pleno; y, c) Escuelas Libres de Comida Chatarra.

De este modo, es visible que el PDECEM ha buscado involucrar a grupos poblacionales de diferentes edades (desde preescolares hasta adultos mayores), así como abarcar diversas áreas del desarrollo personal y socio-comunitario.

Si bien todos los proyectos enunciados encarnan el proyecto de educación alternativa de la sección XVIII del SNTE/CNTE en Michoacán, las Escuelas Integrales de Educación Básica son las que han logrado una mayor consolidación en el estado: actualmente existen al menos 70 planteles de carácter público que cuentan, en su mayoría, con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Cabe mencionar que el PDECEM fue una de las experiencias de educación alternativa de la CNTE, junto con las existentes en Oaxaca y Guerrero, que sirvieron de base para elaborar la propuesta pedagógica nacional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación denominada “Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura (PNAEC)”.

Fuentes

Documento normativo:

Sección XVIII SNTE/ CNTE, Programa Democrático de Educación y Cultura para el estado de Michoacán. Michoacán, CNTE, s/f. [En línea]. Disponible en: <<http://www.bachilleresquiroga.com/biblioteca/SECUNDARIA%20FLORES%20MAGON/PDECEM.pdf>>. [Consulta: 21 de enero, 2018].

Documentos relacionados con la EPA

- MARES, Aideé, “Las Escuelas Integrales, una alternativa a la educación oficial”, en SubVersiones. Agencia Autónoma de Comunicación. México, 31 de julio, 2012. [En línea]. Disponible en: <<http://subversiones.org/archivos/4417>>. [Consulta: 20 de septiembre, 2016].
- SECCIÓN XVIII SNTE/CNTE, Escuelas integrales. La Sección XVIII del SNTE de Michoacán: Por una alternativa de educación liberadora!! Michoacán, CNTE, 2010. [En línea]. Disponible en: <<http://escuelasintegrales.blogspot.mx/>>. [Consulta: 11 de septiembre, 2016].
- SECCIÓN XVIII SNTE/ CNTE, “Procesos de evaluación” (mimeo), en Margarita Pacheco, (coord.), *Selección de textos del Seminario de Educación en América Latina II*. México, Colegio de Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2016.
- Secretaría de Educación, Acuerdo por la educación pública laica, gratuita, obligatoria, integral, de calidad y con calidez en Michoacán. Morelia, Michoacán, Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, 2010.

Sistematizó: Georgina Hermida Montoya.

3. Programa de Educación Alternativa de Guerrero: Escuela Guerrerense Altamiranista (PEGA)

Breve descripción

Las Escuelas Altamiranistas, son parte del proyecto educativo construido por el magisterio democrático Sección XIV de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en las regiones de Costa Chica, Montaña Alta, Baja y Tierra Caliente del estado de Guerrero. Toman su nombre del Pensador liberal del siglo XIX, educador y líder político, nacido en Tixtla, Guerrero, Ignacio Manuel Altamirano. Con este proyecto, el magisterio guerrerense se propone impulsar y defender la educación gra-

tuita, laica y obligatoria con un carácter democrático, nacional, y que contribuya a la convivencia humana, que inculque y desarrolle valores como el respeto, la tolerancia, la solidaridad y el colectivismo, además de que sea científica y humanista.

Esta propuesta, está pensada para los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Pretende establecer una escuela que forme para la vida, con conocimientos bien definidos, que integre en la colectividad a todos los actores, que enseñe en y para la diversidad, que inculque y desarrolle valores, que sea integral y que aporte al desarrollo económico, social y cultural de la sociedad; es decir, que sea una escuela diferente a la tradicional, en donde la participación de todos será un aspecto fundamental.

Centra su atención en tres líneas de acción: un programa de preparación docente, el proyecto curricular y la relación escuela-comunidad. Para cumplir con los objetivos establecidos en cada una de estas líneas se considera fundamental el apoyo financiero para la formación docente, el equipamiento e infraestructura de las escuelas, así como para el desarrollo de proyectos productivos.

Contexto con el que surge

El PEGA surge en 2009, con trabajos docentes y comunitarios en ocho foros regionales y uno de carácter estatal denominado “Primer Congreso Educación y Cultura”, donde se elaboró el diagnóstico educativo de la entidad, detectando la diversidad de problemáticas y situaciones educativas que se presentan en el contexto guerrerense. En un segundo momento se construyeron las propuestas educativas, a través de talleres y encuentros regionales culminando en el Congreso Estatal. Actualmente, el proyecto está funcionando en 236 escuelas del Estado de Guerrero en las que participan más de 850 maestros.

Esta propuesta se estableció a partir del ciclo escolar 2011-2012, como un logro obtenido después del paro general de actividades que los 40 mil maestros del estado realizaron en 2008 en contra de la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), que imponía

a la evaluación estandarizada como el paradigma para asignar recursos, calificar profesores y escuelas y cambiar el sentido de la educación, arrasando con la diversidad cultural y lingüística, así como la historia de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región.

Entre las problemáticas expresadas en los foros regionales y estatales, los docentes señalaron que no se aplicaba la normatividad escolar por desconocimiento, complicidad, falta de liderazgo de directivos y por su no pertinencia a la realidad existente. Asimismo, señalaron lo que implica a los docentes la elaboración de una gran cantidad de documentos de carácter administrativo, lo que les lleva a desatender su quehacer docente, lo que afecta tanto a los profesores, directivos como a los alumnos.

Por otra parte, señalaron que la globalización promueve conocimientos y actitudes fragmentadas que impactan de manera significativas a las instituciones educativas y a los procesos de formación. Esta situación propicia una pérdida de toda acción comunicativa, creando procesos de aislamiento al reducir su acción a la transmisión de contenidos, con maestros sin mística de servicio, alumnos insertos en un aprendizaje mecánico y padres de familia indiferentes o distantes del proceso educativo de sus hijos.

Sujetos

¿Quiénes lo generan? Docentes pertenecientes a la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG) de la Sección XIV de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

¿A quién se dirige? Las escuelas atienden a un alumnado mayoritariamente indígena o migrante. El sujeto que se desea formar son ciudadanos como lo marca el art. 3° constitucional, con el objeto de “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”, así como un individuo que respete su cultura, que engrandezca su historia y soberanía nacional, que conserve y aproveche sus recursos naturales, que sienta amor por su tierra y que sean críticos, reflexivos, creativos, libres y propositivos; es decir, éticos.

¿Para qué se forma? El educador es concebido como un agente de cambio y su compromiso debe ser entendido como parte de la sociedad, lo que implica no pretender proporcionarle un conjunto de indicaciones prácticas sino desarrollar en él aptitudes para la creatividad pedagógica a través de un trabajo de análisis colectivo de la problemática social.

Por ello, es necesario formar un educador diferente que contribuya a la generación nuevos procesos de preparación y desempeño docente. Asimismo, deberá tener interés por la superación a través de la búsqueda de opciones educativas diferentes, haciendo de su práctica diaria un espacio innovador y transformador.

De ahí que, el programa de preparación docente se centra en la formación de una conciencia del educador en dos aspectos: el pedagógico y el relacionado con la mediación tecnológica.

¿Qué se produce?

Este proyecto está pensado para los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Como se mencionó, pretende establecer una escuela que forme para la vida, con conocimientos que integren en la colectividad a todos los actores, que enseñe en y para la diversidad, que inculque y desarrolle valores, que sea integral y que aporte para el desarrollo económico, social y cultural de la sociedad. Es decir, una escuela diferente a la tradicional, en donde la participación de todos será un aspecto fundamental.

Los aprendizajes se basan en una de las propuestas más importantes de América Latina que es la que se desplegó como parte del movimiento de educación popular. Asimismo, se nutre de lo que los maestros caracterizan como pedagogías de la ternura, de la liberación, de la cultura, del trabajo y de la pedagogía del movimiento social.

El currículo constituye uno de los ejes centrales de este proyecto ya que es la base para el desarrollo de un proceso que se fundamenta en la relación teoría-práctica, escuela-trabajo y escuela-comunidad, colocando al ser humano como centro del proceso de formación, que a su vez construye y reconstruye a la sociedad.

Asimismo, los objetivos trazados en este proyecto curricular tienen como referente las necesidades de la sociedad guerrerense, con el objeto de que la población pueda contar con herramientas que le permitan responder a la urgencia de transformar la educación y promover el desarrollo humano, abatir el rezago social y la pobreza, reducir el índice de analfabetismo, etcétera y, con ello, promover la equidad y justicia social.

Otra de las líneas de acción en la que se fundamenta la propuesta educativa, es la relación escuela-comunidad a partir de las bases que brinda la pedagogía de la diversidad sociocultural. Sobre todo, porque es importante entender que la educación no se limita al ámbito propiamente de la escuela, lo que implica no perder de vista la incidencia que tiene la problemática de las comunidades en la formación del niño y en el trabajo docente.

Por otra parte, se propone una vinculación interinstitucional tendiente a favorecer los trámites y tiempos de gestión de y entre las dependencias, a fin de que puedan contribuir a mejorar las condiciones materiales y de infraestructura de las escuelas, así como el desarrollo de proyectos productivos, de salud, de capacitación, etcétera.

Trascendencia

Actualmente en el Estado de Guerrero se encuentran funcionando 236 escuelas vinculadas a este proyecto político-pedagógico, en cuatro regiones: Costa Chica, Montaña Alta, Montaña Baja y Tierra Caliente.

Con esta propuesta se:

- Elimina la separación que existe en su organización curricular.
- Organiza por medio de 12 fases y 4 ciclos, cada uno consta de 3 fases e integra a la educación preescolar, primaria y secundaria de la escuela actual.
- Supera la falta de contextualización de los contenidos curriculares al abordar la problemática comunitaria y escolar y hacer propuestas de solución a la misma.

- Construye socialmente y permite resolver los problemas en el contexto social y cultural en el cual se ubica cada escuela.
- Pone al ser humano como eje central del proceso educativo y orienta su quehacer al plano de lo popular, con el objeto de que responda a un proyecto político de transformación global de nuestro país diferente al que el neoliberalismo ha implantado.
- Establece la jornada escolar completa de ocho horas diarias de experiencias formativas para los alumnos, con espacios para su alimentación y la jornada laboral de ocho horas para los docentes (cinco frente a grupo y tres para planeación, capacitación, actualización y vinculación con la comunidad), sin menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores.

Fuentes

Los documentos que se consideraron como base para la sistematización de esta experiencia pedagógica alternativa fueron:

- CETEG, Proyecto Alternativo de Educación. Escuela Guerrense Altamiranista, (Documento interno), Chilpancingo, Guerrero, Comisión de Educación y Cultura-CETEG, 2013.
- CETEG, Síntesis del Proyecto Alternativo de Educación. Escuela Guerrense Altamiranista, (Documento interno). Chilpancingo, Guerrero, Comisión de Educación y Cultura-CETEG, 2013.
- CETEG-CNTE, Proyecto curricular de educación alternativa. Guerrero, CETEG-CNTE, 2015. [En línea]. Disponible en: <<http://www.ceteguerrero.org.mx/ruta-pedagogica/>>. [Consulta: marzo, 2018]. [Consulta: 11 de septiembre, 2016].
- CETEG-CNTE, Construyendo el camino de una educación alternativa, transformadora y liberadora: consigna y línea de trabajo de la CETEG-CNTE en el embate a la mal llamada Reforma Educativa mexicana. Guerrero, CETEG-CNTE, 2015. [En línea]. Disponible en: <<https://seminariocriticajuridica.wordpress.com/2015/08/26/boletin-de-actividades-n1-agos->

to-2015/>. [Consulta: marzo, 2018]. [Consulta: 11 de septiembre, 2016].

- CETEG-CNTE, Escuelas altamiranistas de Guerrero Una propuesta educativa desde el México profundo. Guerrero, CETEG-CNTE, 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://odiseo.com.mx/marcatexto/2013/05/propuesta-educativa-desde-mexico-profundo>>. [Consulta: marzo, 2018]. [Consulta: 11 de septiembre, 2016].
- CETEG-CNTE, Escuela Guerrerense. Folleto. Guerrero, CETEG-CNTE, 2013. [En línea]. Disponible en: <<http://educacion-nueva.blogspot.mx/2011/03/proyecto-escuela-altamiranista-alterno.html>>. [Consulta: marzo, 2018]. [Consulta: 11 de septiembre, 2016].

Sistematizó: Beatriz Cadena Hernández.

A manera de epílogo

Las experiencias pedagógicas alternativas que aquí presentamos, así como los eventos y espacios de lucha y elaboración construidos por la CNTE, tuvieron como producto un documento que continúa en proceso de revisión y consulta llamado *Bases para una propuesta de educación alternativa en México*. En él se sintetizan los ejes que dan sentido y fundamento a dicha propuesta, en tanto se parte de considerar que para su formulación jugaron como sustento la recuperación y reconocimiento de experiencias regionales, locales, así como de las microexperiencias que los profesores generan cotidianamente en las aulas y la participación de diversos sectores en su formulación con lo que esto representa o puede representar, para pensar opciones por las que pueda transitar la educación pública de nuestro país.

Al respecto, cabe destacar el trabajo que Adriana Puiggrós y otros especialistas del campo de la educación y de la pedagogía han desplegado para situar la importancia de pensar la historia de la educación latinoamericana en el marco de las luchas por la

hegemonía. Este ejercicio de producción teórica resulta fundamental no sólo por la relevancia que tiene para sostener la memoria de las sociedades, desde sus movimientos e instituciones, sino porque permite ver más allá de lo que los discursos hegemónicos de corte neoliberal articulan para fracturar las políticas de corte social y reducir la educación a la lógica del mercado y del lucro, en demérito de su condición de derecho humano y como bien público.

Las experiencias sistematizadas son una muestra de ese potencial, a condición de que seamos capaces de alargar la mirada más allá de lo que el momento histórico nos impone. Es por ello que las experiencias pedagógicas y políticas que sostienen, construyen o impulsan diversos sectores de la población constituyen una fuerza política y pedagógica que puede ser la base para la formulación de propuestas en la disputa por la educación pública de nuestro país, en el contexto latinoamericano.

A lo anterior, cabe agregar que como en APPEAL, hemos buscado responder a una necesidad imperante: la de situar en la memoria de la región las experiencias pedagógicas alternativas que, en tanto proyectos político-pedagógicos emancipatorios, escapen a la lógica de una educación mercantil y puedan abonar en la construcción de lo que hemos caracterizado como una pedagogía de la articulación.

SOBRE LOS AUTORES Y COLABORADORES DE ESTE LIBRO

Ariadna Abritta

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y candidata a doctora en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Líneas de investigación: políticas sociales y educativas; educación y organizaciones de la sociedad civil.

Correo electrónico: ariadna.abritta@gmail.com

Telmo Adams

Doctor en Educación por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Brasil. Profesor e investigador de Programa de Posgrado en Educación de la Unisinos. Líneas de investigación: educación popular, economía solidaria y trabajo asociado; educación socio ambiental crítica y sustentabilidad; educación emancipadora/libertadora, (des)colonialidad e interculturalidad.

Correo electrónico: adams.telmo@gmail.com

Elena Avellaneda

Licenciada en Ciencias por la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y estudios de doctorado en Educación en la misma universidad.

Correo electrónico: ele_avellaneda@hotmail.com

Noemí Cabrera Morales

Maestra y doctorante en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Directora de Desarrollo del Currículum Intercultural en la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Líneas de investigación: interculturalidad y educación; formación de docentes en contextos indígenas.

Correo electrónico: noemicabrera277@gmail.com

Beatriz Cadena Hernández

Maestra y doctorante en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de asignatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Líneas de investigación: sistematización de experiencias pedagógicas alternativas; interculturalidad y, educación rural.

Correo electrónico: betuska_ch@hotmail.com

Natalia Castelao

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Líneas de investigación: historia de la educación en América Latina; educación de jóvenes y adultos.

Correo electrónico: na.castelao@gmail.com

Martha Corenstein Zaslav

Maestra en Pedagogía y Candidata a doctora en Educación por la Universidad de Cornell. Profesora de Carrera de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Corresponsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) en México. Línea de investigación: etnografía y educación.

Correo electrónico: mcorenstein@gmail.com

Esther Charabati Nehmad

Doctora en Pedagogía por la UNAM. Profesora de Carrera de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Líneas de investigación: educación judía; educación en valores.

Correo electrónico: chara2005@gmail.com

Sandra Daniela Chávez Urquiza

Licenciada en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Estudiante de la Maestría en Pedagogía de la UNAM. Líneas de investigación: educación artística; relación escuela-cultura.

Correo electrónico: daniela_ch.urquiza@yahoo.com.mx

Mónica Fernández

Doctora en Educación por la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Profesora e investigadora en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Línea de investigación: historia de la educación inicial e infancias.

Correo electrónico: moniferpais@yahoo.com

Blanca Margarita Flores Ramírez

Licenciada en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Maestra en Desarrollo Educativo por la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco. Líneas de investigación: tecnologías de la información y la comunicación en educación; desarrollo de habilidades comunicativas digitales y jóvenes universitarios.

Correo electrónico: blankiz1023@gmail.com

Martha Josefina Franco García

Doctora en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Puebla. Coordinadora de la Maestría en Lengua Indígena. Líneas de investigación: migración, interculturalidad y educación.

Correo electrónico: marthafrancog@hotmail.com

Alma Karina García Torres

Maestra en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de asignatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Jefa del Departamento de Interculturalidad en la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. Líneas de investigación: interculturalidad y educación indígena; telesecundaria; desigualdad y educación.

Correo electrónico: kary4224@yahoo.com.mx

Denisse Garrido

Licenciada en Ciencias de la Educación y maestrante en Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas socioeducativas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Líneas de investigación: historia de la educación en América Latina; educación popular; reforma universitaria.

Correo electrónico: denisse_garrido@yahoo.com.ar

Marcela Gómez Sollano

Licenciada, Maestra y Doctora en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora de Tiempo Completo de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Responsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL) en México. Líneas de investigación: teoría, epistemología y educación; formación de sujetos de la educación en América Latina; saberes, experiencias y alternativas pedagógicas; historia y prospectiva de la educación latinoamericana.

Correo electrónico: margom@unam.mx

Maia Gruszka

Licenciada en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y estudios de posgrado en Políticas Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesora de formación docente de la Dirección de Formación Docente de la Ciudad de Buenos Aires. Líneas de investigación: políticas educativas y sociales; derecho a la educación. Correo electrónico: maigrusz@gmail.com

Liz Hamui Sutton

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Profesora de Carrera de la Facultad de Medicina de la UNAM. Líneas de investigación: sociología de las religiones; evaluación y procesos de formación en el campo de la medicina desde un enfoque social. Correo electrónico: lizhamui@hotmail.com

Ashanty Herrerías Ramírez

Licenciada en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Estudiante de la Maestría en Pedagogía de la UNAM. Profesora de asignatura en la Licenciatura en Pedagogía de dicha Facultad. Líneas de investigación: sistematización de experiencias pedagógicas alternativas; teoría pedagógica. Correo electrónico: herrerias.ashanty@gmail.com

María del Pilar Iummato

Maestra en Educación por la Universidad del Salvador, Argentina. Tutora de las carreras de grado de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Líneas de investigación: educación de adultos; educación popular e inclusión educativa. Correo electrónico: mariadelpilar936@gmail.com

Luisa Izaguirre

Maestra en Didáctica por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Formación Docente del Instituto Nacional del Profesorado Técnico de la Universidad Tecnológica Nacional, Argentina. Línea de investigación: educación de jóvenes y adultos.

Correo electrónico: lui_iza@hotmail.com

Esther Levy

Maestra en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctora en Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad. Investigadora del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UBA. Líneas de investigación: educación de jóvenes y adultos; trabajo y educación.

Correo electrónico: estherlevy5@yahoo.com.ar

Roberto Marengo

Licenciado y profesor en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Líneas de investigación: pedagogía; política educacional y legislación escolar.

Correo electrónico: robertomarengo@hotmail.com

Ana María Martínez de la Escalera

Doctora en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de Carrera de Tiempo Completo en la misma Facultad. Responsable del Seminario "Alteridad y exclusiones". Líneas de investigación: estética y teoría crítica del arte.

Correo electrónico: ammel@unam.mx

Belén Mercado

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigadora en Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA. Línea de investigación: historia de la educación argentina.

Correo electrónico: belumer@gmail.com

Cecilia Paz Millán la Rivera

Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México. Posdoctorante en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Líneas de investigación: cultura política, educación y modelo neoliberal; movimiento estudiantil. Responsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL), en Chile. Correo electrónico: ceciliapazmlarivera@gmail.com

Georgina Hermida Montoya

Egresada de la licenciatura en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ayudante de profesor en la Licenciatura en Pedagogía. Líneas de investigación: educación y migración; política educativa.

Correo electrónico: geo28hermida@gmail.com

Antonio Nicolau

Maestro en Educación por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, con especialidad en Nuevas Infancias y Juventudes. Director titular del nivel medio y profesor en nivel superior de la provincia de Buenos Aires. Líneas de investigación: educación popular; educación de adultos e historia reciente.

Correo electrónico: anicolau66@gmail.com

Leonardo Oliver Ortiz Flores

Licenciado y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Línea de investigación: historia reciente de la educación en América Latina.

Correo electrónico: oliver.ortiz@hotmail.com

Natalia Peluso

Licenciada en Ciencias de la Educación y doctorante en Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Líneas de investigación educación popular; extensión universitaria.

Correo electrónico: nataliapeluso@gmail.com

Lia Pinheiro Barbosa

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora de la Facultad de Educación de Crateús de la Universidade Estadual do Ceará. Responsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) en Brasil. Líneas de investigación: educación del campo y movimientos sociales en América Latina; pensamiento pedagógico latinoamericano; educación libertaria.

Correo electrónico: lia.pbarbosa@gmail.com

Adriana Puiggrós

Doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora consulta de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Fundadora del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL). Especialista en historia, política y prospectiva de la educación latinoamericana.

Correo electrónico: puiggrosadriana@gmail.com

Cecilia Rincón Verdugo

Doctora en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular e investigadora de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá, Colombia. Responsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) en Colombia. Líneas de investigación: imaginarios sociales de infancia; políticas públicas y prácticas pedagógicas. Correo electrónico: rinconceci@yahoo.com

Lidia Rodríguez

Doctora en Filosofía por la Universidad de París VIII. Profesora de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Responsable del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) en Argentina. Líneas de investigación: historia de la educación latinoamericana; educación de jóvenes y adultos; educación popular. Correo electrónico: lidiamero@gmail.com

Ana Virginia Triviño Rocancio

Maestra en Investigación Social Interdisciplinaria por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá, Colombia. Profesora titular e investigadora de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Líneas de investigación: educación, infancia y cultura; imaginarios sociales de infancia; sujetos, saberes y sistematización de experiencias pedagógicas alternativas. Correo electrónico: virgitri@gmail.com

Cristina Tucci

Profesora en Filosofía y maestrante en Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas socioeducativas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Líneas de investigación: alfabetización; derecho a la educación; movimientos político-sociales. Correo electrónico: mcristinatucci@gmail.com

Nadia Montserrat Valdés Alonso

Egresada de la licenciatura en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ayudante de profesor en la Licenciatura en Pedagogía de la misma Facultad. Líneas de investigación: género y educación; magisterio y alternativas pedagógicas. Correo electrónico: monse_04@comunidad.unam.mx

Cheron Zanini Moretti

Doctora en Educación por la Universidad de Vale do Río dos Sinos (UNISINOS), Brasil. Profesora del Programa de Posgrado de la Universidad de Santa Cruz do Su (UNISC). Líneas de investigación: educación, trabajo y emancipación en América Latina; educación popular; educación y de-colonialidad del conocimiento. Correo electrónico: cheron.moretti@gmail.com

Nancy Zúñiga Acevedo

Licenciada y Maestrante en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Profesora de asignatura en la misma Facultad. Líneas de investigación: educación de personas jóvenes y adultos; formación docente. Correo electrónico: nancyza9@gmail.com

Ariel Zysman

Maestro en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y doctorante en Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Líneas de investigación: educación secundaria; política educativa; trabajo y educación. Correo electrónico: azysman@gmail.com

ÍNDICE

Presentación 7

PRIMERA PARTE

La inscripción de lo educativo.

Miradas y horizontes de un objeto en construcción

Un mosaico para armar. Trazos y trozos para pensar las reformas educativas en la historia reciente de América Latina: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas

Marcela Gómez Sollano 41

Implicaciones del concepto de crisis:

Universidad, educación, saber

Ana María Martínez de la Escalera 69

Una reflexión sobre la educación en Nuestra América y sus alternativas pedagógicas

Telmo Adams y Cheron Zanini Moretti 77

La educación latinoamericana: del liberalismo al neoliberalismo

Adriana Puiggrós 107

SEGUNDA PARTE

Procesos de Reforma Educativa en América Latina. Aportaciones desde experiencias regionales

La “contrarreforma” posneoliberal en Argentina. Tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas (2003-2015)
Lidia Mercedes Rodríguez (coord.) y Equipo appeal-Argentina137

Políticas y reformas educativas para la infancia en Colombia (1982-2015). La experiencia de Bogotá
Cecilia Rincón Verdugo y Ana Virginia Triviño Rocancio187

La configuración de la política meritocrática en el marco de la reforma educativa peruana: magisterio, actores y tensiones (2007-2015)
Leonardo Oliver Ortiz Flores225

La carrera docente en el marco de la reforma educativa en Chile
Cecilia Paz Millán la Rivera263

Movimientos sociales, políticas públicas y reformas educativas en la historia reciente de Brasil
Lia Pinheiro Barbosa293

Tercera parte

La reforma educativa de 2013 en México Sujetos, procesos y espacios político-pedagógicos

Los docentes: figura central de la Reforma Educativa de 2013. Sentidos, tensiones y articulaciones
Martha Corenstein Zaslav, Nancy Zúñiga Acevedo y Blanca Margarita Flores Ramírez335

La Evaluación en la Reforma Educativa de 2013: entre lo pedagógico y lo político
Liz Hamui Sutton363

Autonomía de gestión en el discurso
de la Reforma Educativa del 2013
Martha Josefina Franco García389

Los Consejos de Participación Social en la Educación,
en el marco de la Reforma Educativa de 2013
Esther Charabati Nehmad y Sandra Daniela Chávez Urquiza421

Alternativas pedagógicas frente a la Reforma Educativa en
México. Itinerarios para pensar opciones posibles
Marcela Gómez Sollano y Ashanty Herrerías Ramírez445

La educación indígena y la inclusión educativa:
tensiones y articulaciones en la Reforma Educativa 2013
Noemí Cabrera Morales, Beatriz Cadena Hernández
y Alma Karina García Torres.....479

ANEXOS

Anexo I. La Reforma Educativa en México:
Cronología (24 de febrero 2012 - 13 de marzo de 2017)
Nancy Zúñiga Acevedo, Sandra Daniela Chávez Urquiza
y Georgina Hermida Montoya521

Anexo II. Más allá de la Reforma Educativa.
Experiencias pedagógicas alternativas
Beatriz Cadena Hernández, Ashanty Herrerías Ramírez,
Georgina Hermida Montoya y Nadia Montserrat Valdés Alonso ...533

Sobre los autores y colaboradores de este libro561

La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina fue realizado por la Coordinación de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Se terminó de producir en mayo 2019, en Editora Seiyu de México, S.A. de C.V. Tiene un formato de publicación electrónica enriquecida exclusivo de la serie electrónica SEMINARIOS así como salida a impresión por demanda. La totalidad del contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor, y en su caso, corresponsabilidad de los coautores y del coordinador o coordinadores de la misma. La composición en tipos New Baskerville BT a 20, 15, 12:5, 10, 9:5, 9, 8 y 8:5 puntos, fue elaborada por Óscar Villafañez González. Cuidó la edición Édgar Piedragil Galván.

SEMINARIOS



La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina ofrece al lector elementos histórico-contextuales, teórico-conceptuales y metodológicos para situar las implicaciones de las reformas educativas impulsadas en México y diversas regiones de América Latina; en la definición de políticas que modifican parte de las condiciones en que se producen los procesos de formación y el tipo de vínculos que los sujetos construyen entre ellos, con los conocimientos, las instituciones educativas y su entorno. Además, analiza las tensiones y formas de articulación que se producen a partir de los posicionamientos asumidos por diversos sectores, la generación de propuestas alternativas que articulan la dimensión política con la pedagógica y la capacidad de respuesta de los actores involucrados, así como de los que emergen en la disputa por la hegemonía en el campo de la educación latinoamericana.

