



CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

INNAP
SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA A.C.

 Años
al servicio
de México

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

IV. LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

TOMO I: LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

TOMO II: LA VIDA SOCIAL

TOMO III: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TOMO IV: LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

**LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DIP. JULIO CÉSAR MORENO RIVERA PRESIDENTE (PRD)

VICEPRESIDENTES

DIP. TOMÁS TORRES MERCADO (PVEM)

DIP. FRANCISCO ARROYO VIEYRA (PRI)

DIP. MARTÍN ALONSO HEREDIA LIZÁRRAGA (PAN)

DIP. LIZBETH EUGENIA ROSAS MONTERO (PRD)

SECRETARIOS

DIP. FRANCISCA ELENA CORRALES CORRALES (PRI)

DIP. SERGIO AUGUSTO CHAN LUGO (PAN)

DIP. GRACIELA SALDAÑA FRAIRE (PRD)

DIP. JAVIER OROZCO GÓMEZ (PVEM)

DIP. MERILYN GÓMEZ POZOS (MC)

DIP. MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL (PT)

DIP. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN (NA)

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

DIP. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA PRESIDENTE Y COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRI)

DIP. RICARDO ANAYA CORTÉS COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PAN)

DIP. AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRD)

DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PVEM)

DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (MC)

DIP. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PT)

DIP. MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO (NA)

SECRETARÍA GENERAL

MTRO. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO GENERAL

LIC. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

SECRETARIO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

LIC. FRANCISCO DE JESÚS DE SILVA RUIZ

SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA FINANZAS PÚBLICAS

DIP. CECILIA GONZÁLEZ GÓMEZ

PRESIDENTE DEL COMITÉ

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ

DIRECTOR GENERAL

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid



Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015
Directorio de la Obra

Pedro Ángel Contreras López
Director General del Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la H. Cámara de
Diputados

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Ildefonso Morales Velázquez
Director de Estudios del
Presupuesto y Gasto Público
Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la
Cámara de Diputados

Francisco Javier Gómez Velázquez
Director de la Escuela Nacional
de Profesionalización Gubernamental del
INAP

Raúl Martínez Almazán
Coordinador General de la Obra

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

IV. LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015

TOMO IV. La Educación y la Cultura

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: julio de 2015

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9423-37-7

ISBN TOMO IV: 978-607-9423-42-1

© Cámara de Diputados. LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP).

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal; Edificio I, Nivel 1.

www.cefp.gob.mx

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-54-7

ISBN TOMO IV. 978-607-9026-58-5

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**), integrada por cuatro tomos: Tomo I: La Economía y las Finanzas Públicas, Tomo II: La Vida Social, Tomo III: La Política y la Administración Pública, Tomo IV: La Educación y la Cultura.

La titularidad de los Derechos de Autor corresponden a la Cámara de Diputados y al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) por partes iguales de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

El contenido de la obra, análisis, juicios de valor, opiniones, conclusiones y sus anexos son estrictamente responsabilidad de los autores. La Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (**CEFP**) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) no asumen responsabilidad alguna por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

INTRODUCCIÓN:
SENTIDO DEL DESARROLLO Y POLÍTICA EDUCATIVA.

Fernando Solana Morales.¹

El desarrollo es de las personas y no de las cosas.

Al hacer del ser humano la medida del desarrollo, la educación adquiere su verdadera dimensión: si es escasa o de baja calidad, se convierte en su principal limitante. El desarrollo de los países llegará tan lejos como llegue la educación.

Las transformaciones deliberadas y los cambios estructurales e institucionales que con frecuencia suponen rupturas y decisiones audaces y no la evolución espontánea, son el fundamento del desarrollo humano y material.

La política educativa no puede reducirse a un mero ejercicio de decisiones técnicas, sino que se origina en planteamientos filosóficos y axiológicos. Lo humano no es una categoría vaga y emocional, es un criterio que opera de múltiples maneras concretas en cada decisión política.

La planeación educativa solo es eficiente como parte de un concepto de desarrollo nacional que esté por encima de intereses particulares, que considere las demandas de desarrollo —que por ser múltiples y apremiantes deben ser valoradas y jerarquizadas— y que sume voluntades.

¹ Nació en la Ciudad de México. Realizó sus estudios de Ingeniería Civil, Filosofía, Administración y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde impartió cátedra durante cuarenta y cinco años, tiempo en el que ha formado muchas generaciones de administradores públicos. Fue Secretario General de la UNAM de 1966 a 1970. Fue Socio-director de Informac Consultores. En el Gobierno Federal fue: Director General de Industrias CONASUPO (1973-1976), Secretario de Comercio (1976-1977), Secretario de Educación Pública (1977-1982), durante su gestión se crearon el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Mora, entre otros. Secretario de Relaciones Exteriores (1988-1993), durante su mandato se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el ingreso a la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) y a la OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Secretario de Educación (1993-1994). Dirigió el Banco Nacional de México de 1982 a 1988, convirtiéndolo en el primer banco del país. Fue Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos (1987-1988). Fue Senador de la República por el Distrito Federal (1994-2000). Fue Presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internaciones (COMEXI). Miembro de las Juntas de Gobierno de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia, de Canning House de Londres y del Parlamento Latinoamericano (Parlatino). Es Presidente de Solana Consultores, del Fondo Mexicano de Educación y Desarrollo (FMED) y es miembro del Consejo de Analítica Consultores, del Consejo de la Fundación Euroamérica en Madrid y del Institute of the Americas (Universidad de California en San Diego). Es miembro de los consejos directivos Banco Santander, Grupo Carso, Telmex, IDEAL, Peñoles y varias otras empresas, además de organizaciones filantrópicas y culturales. Es asociado del INAP, donde ha sido integrante de su Consejo Directivo en varias ocasiones.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Durante los últimos 30 años, la educación en México ha dejado de ser impulsora de un desarrollo con sentido humano y favorable a la equidad social y la sustentabilidad, factor de unidad nacional e instrumento eficaz del crecimiento económico.

El rezago educativo es uno de los más serios problemas de México. Asumirlo y corregirlo es responsabilidad de toda la sociedad.

Desde luego, ha habido avances importantes en la educación que reciben los alumnos de algunos segmentos de la población. Son también evidentes los esfuerzos de superación realizados por algunas instituciones —particularmente de educación superior— y por cientos de miles de maestros y millones de estudiantes en todo el país.

Sin embargo, la velocidad de la innovación científica y tecnológica y el avance económico y social que han alcanzado otros países del mundo, hace evidente que nuestros esfuerzos no han sido suficientes.

La educación no es el único gran obstáculo para el desarrollo del país, pero en el largo plazo es el más importante. Es necesario que la educación vuelva a ser el elemento de integración de un tejido social más equitativo y solidario.

Actualmente la educación que ofrecen la mayoría de las primarias y secundarias, públicas y privadas, tiene en la mayor parte de los casos grandes deficiencias. Destaco dos: el deterioro de su calidad y el alto nivel de deserción. La mayor parte de la fuerza laboral del país no ha terminado su educación básica obligatoria.

La consecuencia dramática de la baja calidad de la educación es un desarrollo humano mediocre, mayor desigualdad social y que la mayoría de los estudiantes de quince años no aprenden a aprender, porque no se les enseña a razonar. Difícilmente esta juventud podrá enfrentar los desafíos que plantea la sociedad del conocimiento y contribuir eficazmente al desarrollo cívico y económico del país.

Nos ha faltado visión y audacia en el diseño y proyección de las políticas educativas. Los presupuestos no han sido suficientes, están mal distribuidos y frecuentemente son aplicados con poca eficiencia y aun menor eficacia. Y en el fondo, todo ello se ha debido a la falta de voluntad política para enfrentar graves y ancestrales problemas y poder construir el país que queremos la inmensa mayoría de los mexicanos.

Las causas de la baja calidad educativa son varias; una es el abuso del corporativismo sindical. Este escollo ha sido plenamente identificado y buena parte de la reforma educativa en marcha está dirigida a contrarrestarlo. En este sentido, será particularmente útil la evaluación del desempeño de maestros y directivos, y sobre todo, que se sometan a concurso todas las plazas vacantes.

Se requiere asumir un acuerdo nacional en favor de la educación. No se trata de dejar el asunto sólo a los funcionarios encargados de las políticas educativas, ni a los maestros. Lo que no hemos logrado como sociedad es ampliar las esferas de aprendizaje a todos los espacios cotidianos.

Necesitamos ambientes que estimulen el interés, la curiosidad, la creatividad y la innovación. Necesitamos volvernos una sociedad que inspire la lectura, la escritura, las matemáticas, la ciencia, la ética. No podemos seguir enviando a la escuela todo lo que desatendamos como sociedad: la falta de condiciones dignas de vida, la incertidumbre por nuestro lugar en el mundo, la profunda desigualdad social.

No basta con que los especialistas lleguen a un consenso acerca del qué y el cómo de la educación nacional si ésta no se asume como un objetivo común en el que todos participemos activamente.

Otro desafío al sistema educativo que hay que señalar, es el rezago en la escolaridad de adultos. Entre la población mayor de 15 años de edad, todavía tenemos más de 10 millones de personas que no han completado la primaria, más de 17 millones que dejaron la secundaria inconclusa y hay casi 5 millones de analfabetas. Esos 32 millones de mexicanos representan más del 75 por ciento de la fuerza laboral del país. Su baja escolaridad explica, en parte, que México vaya perdiendo competitividad en la economía global. No obstante, la educación de los adultos puede tener impactos multiplicadores y casi inmediatos. En términos presupuestales, a este segmento se le dedica menos del uno por ciento del presupuesto total de la SEP.

La educación es la base del verdadero desarrollo, y el hombre es el objetivo final y el sujeto determinante del mismo. El desarrollo auténtico es el de las personas: como individuos y como miembros de una sociedad equilibrada y justa.

Más allá de la globalización, a lo que caracteriza nuestro tiempo es la rapidez y la complejidad de los cambios. En virtud del procesamiento electrónico de datos y de la intercomunicación personal, hemos entrado, en unos cuantos años, a una nueva época de la historia, atrás quedaron la Revolución Industrial y la de los servicios, para sumergirnos de lleno en una nueva era: la del conocimiento.

México tiene condiciones para consolidarse como una gran nación. En una nación trabajadora, justa, solidaria y respetable. La educación ha sido, hasta ahora, el principal factor limitante de nuestro verdadero desarrollo, del ser, de la convivencia y del saber hacer de los mexicanos. Tenemos que revertir urgentemente esta situación.

México puede llegar tan lejos como llegue su educación.

INTRODUCCIÓN.
LA CULTURA.

Rafael Tovar y de Teresa.¹

El campo que abarca la palabra “cultura” es infinito. Ya es una costumbre en nuestra época usar esta palabra como referencia en cualquier tema: cultura jurídica, cultura ambiental, cultura democrática. O para adjetivar algunas ideas vagas que enfatizan acciones aún más vagas.

Me referiré aquí a la cultura en su sentido vinculado a las tareas, individuales o colectivas, que buscan expresarse a través de manifestaciones tangibles o intangibles como las artes, la gastronomía, la creatividad individual o colectiva, y los modos de comportamiento y experiencia que va acumulando una comunidad.

La UNESCO precisa como patrimonio cultural intangible o inmaterial lo que se refiera a:

los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y que se manifiesta en: tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; y conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo.

Otra discusión más se refiere a si la cultura contiene también expresiones científicas. Un falso dilema, a fin de cuentas, más relacionado con el tipo de sociedad que se expresa, y que entiende a la cultura como las artes tradicionales definidas desde la

¹ Rafael Tovar y de Teresa (Ciudad de México, 1954) diplomático, abogado e historiador mexicano, se ha desempeñado como Embajador de México ante Italia, Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Fue brevemente Coordinador de los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana. Es autor del libro *Modernización y política cultural*, Fondo de Cultura Económica, 1994; y coautor de la obra colectiva en dos volúmenes *El patrimonio cultural de México*, CNCA, 1997. Ha recibido reconocimientos y condecoraciones, otorgadas entre otras, por los gobiernos de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia, Guatemala, Italia, Polonia, Rusia, Suecia, Ucrania y Venezuela. Publicó en marzo de 2009, la novela titulada *Paraíso es tu Memoria* en Editorial Alfaguara y en 2010, su segundo libro, *El último brindis de Don Porfirio*, Editorial Taurus.

antigüedad, más el cine a partir de este siglo, o aquella otra que incluye en el concepto de cultura a las disciplinas vinculadas al quehacer científico.

Finalmente, existe un gran acuerdo en que la cultura es todo aquello que no es natura. O, dicho en otras palabras, la cultura es la natura transformada por las manos del hombre.

La acepción de “cultura” en la praxis pública —y que se engloba en el lenguaje coloquial como “política cultural”—, es el resultado del modo como enfrentan las instituciones públicas su responsabilidad y ejercen su acción en los temas vinculados a la promoción, difusión y protección del patrimonio. Igualmente se refiere a los mecanismos que desarrollan para que la creación, individual y colectiva, ayude a que quienes forman la comunidad nacional compartan su obra, para que las políticas diseñadas auxilién a que la cultura universal llegue al mayor número de personas. Los contenidos de esta llamada “cultura universal” tienen una especial importancia en un momento como el que vivimos ahora, en el que la globalización crea comportamientos afines en cualquier región del planeta.

Es importante subrayar que esta época no se parece a ninguna otra en el pasado, porque los medios tecnológicos que nos comunican, y crean usos y costumbres, son de verdadero alcance universal, tienen efectos impredecibles y proyección infinita.

Desde la aparición del movimiento nacionalista en el siglo XIX, la cultura ha sido un elemento fundamental de cohesión, de unidad y de referencia, particularmente en las naciones que surgieron a partir de la redistribución geográfica que se planteó desde el Congreso de Viena en 1815, y que las revoluciones nacionales acentuaron.

En ese contexto surgen los movimientos de independencia de la mayoría de los países iberoamericanos, dentro de los cuales el ingrediente cultural fue decisivo para definir su ser nacional, para crear los lazos sociales que permiten hablar de una identidad común entre sus pobladores y de la identificación colectiva mediante sus expresiones artísticas.

México no fue ajeno a todo ese proceso. Es un claro ejemplo de cómo su independencia, no sólo en su inicio sino en todo el siglo XIX, se construyó sobre una idea de nacionalismo anclada en sus formas propias de la cultura. Consiguientemente, todas las acciones encaminadas en esta dirección han sido para fortalecer la identidad cultural como medio para lograr la unidad nacional. Este conjunto de comportamientos y acciones políticas continuadas en el tiempo han constituido la política cultural.

Esta es una constante desde el inicio del México Independiente. La política cultural ha presentado cambios y adecuaciones, replanteamiento de objetivos y utilización de nuevas herramientas de trabajo. Todo ello se ha dado sin interrupción a lo largo del tiempo.

ITINERARIO HISTÓRICO.

La búsqueda permanente de identidad, reafirmación de soberanía, reivindicación de un pasado cultural y la necesidad de lograr por ese medio una mayor cohesión nacional, han hecho que aun en los momentos más difíciles para México no se haya descuidado enriquecer la política cultural, si bien en algunas épocas de dificultades económicas —como fue el caso de la mayor parte del siglo XIX, en que se inhibió la creación de infraestructura o edificios importantes, tal vez con la excepción del Teatro Nacional y la Biblioteca Nacional—, siempre se ha encontrado el modo de enriquecer la infraestructura, que es, sin duda, una de las más importantes de América Latina.

Se puede afirmar que desde el primer gobierno republicano ha habido un itinerario claro, pero también sujeto a los más diversos vaivenes políticos, en los que gobiernos de los más distintos signos ideológicos han definido una política cultural.

Siglo de contradicciones y contrastes, el XIX mexicano es también un siglo de búsquedas. Al mismo tiempo que se debate la consolidación del naciente Estado y la definición de la forma de gobierno que se adoptaría, surgió una preocupación constante por establecer la noción de patria y una necesidad de generar un espíritu de nacionalismo.

Si bien las políticas culturales de la primera mitad de ese siglo sólo enfatizaron la búsqueda de lineamientos que definieran nacionalismo o soberanía, no hay que olvidar que el confuso espectro de la época y la permanente inestabilidad del país no sólo dificultaban esos empeños, sino que incluso atentaban contra cualquier equilibrio.

En ese contexto, en 1825 se crea el Museo Nacional, y de este modo Guadalupe Victoria, primer Presidente de la República, inaugura la preservación y el cuidado del patrimonio artístico de la Nación. Se trata de un primer intento por fundar, en la recuperación del pasado, las raíces más sólidas de la identidad de la nueva patria, y con esta decisión promulga una ley que prohíbe la exportación de antigüedades, a la vez que promueve el cuidado y el resguardo de zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Por otro lado, la actividad artística tuvo continuidad en la tradición: desde 1783, la Real Academia de San Carlos alojó a los grandes artistas que llegarían desde el exterior, como fue el caso de Pelegrín Clavé y Landesio, que serían a su vez maestros de Cordero y José María Velasco. A pesar de las convulsiones políticas, las letras y la pintura del siglo XIX florecen, y los paisajes de nuestra historia y naturaleza se incorporan a la obra de los grandes nombres de esos años.

En el campo educativo, la Constitución de 1824 ya establece la necesidad pública de una política en este terreno. José María Luis Mora dice vigorosamente: “Nada es más importante para el estado que la instrucción de la juventud, ella es la base sobre la cual descansan las Instituciones Sociales.”

Así, a lo largo de este siglo se continuó legislando al respecto y dándole a esta preocupación un carácter prioritario.

Pero son dos hechos, ya en el inicio del siglo XX y previos a la Revolución, los que marcan la importancia que tienen la educación y la cultura en el proceso histórico de nuestro país.

El primero en 1905: se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, bajo la titularidad de Justo Sierra, institución donde confluyen proyectos y definiciones del área educativa y desde donde por primera vez se pone en práctica una política cultural explícita y articulada.

Más tarde, el segundo: en 1910, durante la conmemoración del Centenario de la Independencia, se crea la Universidad Nacional de México.

Será después de la Revolución que estas políticas miren hacia las necesidades sociales de la nación y recojan los principios de la Constitución de 1917, con la creación en 1920 de la Secretaría de Educación Pública. Será hasta casi 20 años después cuando surjan las dos principales instituciones que ejecutarán la política cultural: en 1939, el INAH, que fundamentalmente a través de su trabajo de antropología y preservación del patrimonio dirigirá su mirada hacia el México profundo; y el INBA, creado en 1946, que impulsará la universalidad de las artes.

Jaime Torres Bodet fue designado por el Presidente Ávila Camacho como Secretario de Educación Pública, a finales de 1943. Destaca en este primer período la inauguración del Museo Nacional de Historia en el Castillo de Chapultepec, las bases para la constitución del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción, y con el apoyo personal de Ávila Camacho: el otorgamiento de recursos para la Biblioteca Enciclopédica Popular, las bases para la Biblioteca de México en la Ciudadela y la preparación de una escuela de bibliotecarios.

En 1958 el Presidente Adolfo López Mateos lo designa Secretario de Educación Pública, cargo que ocupa por segunda ocasión. México vivía un momento de gran vitalidad cultural. Ese mismo año, Carlos Fuentes publica *La región más transparente*, Buñuel filma *Nazarín*, y al final del período, en 1964, Rosario Castellanos publica *Oficio de tinieblas*.

Inició su gestión con los mejores augurios, en buena parte debido a la calidad de los funcionarios que lo acompañaron en sus tareas, entre otros: Amalia Castillo Ledón en la subsecretaría de Cultura recién creada, como Director del INBA, Celestino Gorostiza, del INAH Eusebio Dávalos Hurtado e Ignacio Bernal y en la Comisión de Texto Gratuito, Martín Luis Guzmán.

Cada uno de ellos, aportó junto con otras personalidades culturales como Agustín Yáñez, Carlos Chávez, Salvador Novo y Pedro Ramírez Vázquez, su talento personal al margen de su posición administrativa, lo que fue nota distintiva del gobierno de Adolfo López Mateos.

Torres Bodet expresó, como su punto de partida para definir la política cultural, lo siguiente: “Desde mi primera gestión como Secretario de Educación Pública, en 1944, me había dado cuenta de la terrible desproporción existente entre lo emprendido por el gobierno para instruir a las masas y lo iniciado —¡Con cuántos sacrificios y cuántas dificultades!— en el plano de la cultura”. Y añade:

Vasconcelos, al concebir la federalización no olvidó la responsabilidad cultural... Para él, como para mí, las palabras educación pública abarcaban no sólo el aprendizaje en las aulas sino la formación del carácter y la integración del ciudadano en el mundo que lo rodea, merced al conocimiento del libro, la ciencia, la buena música, el teatro y las artes plásticas.

De este modo se logró, entre otras muchas cosas, un trabajo arqueológico sin precedente, la red de teatros más grande del país —bajo la responsabilidad del IMSS— y la construcción de museos más importante de América Latina, en la que destacan la creación del Museo Nacional de Antropología y el Museo de Arte Moderno.

Así, la tarea cultural se estructuró, pero el crecimiento del país y sus necesidades culturales requirieron de una institución que englobara otras instancias administrativas, las básicamente sectorizadas en la SEP, además del INAH y el INBA y de otras más que nacieron como una respuesta a las necesidades de la sociedad.

CONACULTA, POLÍTICA CULTURAL DEL ESTADO.

En diciembre de 1988 se crea, por decreto presidencial, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). Esta institución se fundamentó en tres valores esenciales: identidad nacional, irrestricta libertad de creación, y acceso creciente de los mexicanos a los bienes y servicios culturales.

Al mismo tiempo, CONACULTA recogió el espíritu del artículo tercero de la Constitución Política, que conlleva la obligación del Estado del fortalecimiento de nuestra cultura; lo establecido en el 4^{to} cuando se refiere a la composición pluricultural de la nación mexicana y establece la protección y promoción del desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas; lo referido en los artículos 6^{to} y 7^{mo} en cuanto a garantizar la libertad de difundir el producto de la creación y la garantía de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, en el 28 en el reconocimiento de la propiedad autoral y en el 124 para que las autoridades estatales puedan legislar en materia cultural.

De esta manera, organismos desconcentrados, descentralizados, direcciones generales, unidades administrativas, fideicomisos y varias otras formas jurídicas y administrativas, conforman el llamado subsector cultural de nuestro país.

La historia de la República se refleja en la historia de sus instituciones de cultura. En cada época, ellas materializan el proyecto de la nación, condensan su significado, le dan símbolos y valores, expresan el alma de la colectividad.

El nacimiento del Conaculta expresa la nueva conciencia que, después de la noción de cultura nacional partió en el siglo XX de la diversidad en busca de la unidad, nos proponía, ya cerca del XXI, entender a México como unidad en la diversidad.

Fue la respuesta a una pregunta capital: ¿cómo asumir nuestra diversidad? Trajo consigo una redefinición profunda del papel del Estado en la vida cultural del país, reflejada en una nueva relación entre el Estado y los intelectuales y artistas; la conciencia de que el apoyo a la cultura es responsabilidad y a la vez derecho de todos, y nuevas vías de colaboración entre la federación, los estados y municipios que reconocen la pluralidad de voces de la nación.

Las instituciones estatales ampliaron sus capacidades de gestión bajo la figura de secretarías, institutos y consejos. Las cámaras del Poder Legislativo establecieron comisiones de cultura para la atención específica del tema.

Este nuevo mapa institucional permitió contar con un organismo integrador del conjunto vasto y heterogéneo de instancias culturales federales y multiplicar las acciones de preservación del patrimonio cultural, aumentar y transparentar los recursos destinados

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

a apoyar a los creadores, extender el alcance de la educación y la difusión cultural y artística, y ampliar la infraestructura cultural nacional.

Una institución mejor preparada, en suma, para responder al precepto constitucional que en 2009 incorporó el derecho universal de acceso a la cultura y el ejercicio de los derechos culturales como derechos humanos fundamentales.

Estos han sido los años de una revolución tecnológica transformadora de todas las esferas de la vida humana, de las que no es ajeno el paradigma de la promoción cultural. Y para la sociedad mexicana, del surgimiento de nuevos y grandes retos en los ámbitos de la educación, la economía, el desarrollo social y la seguridad, y la necesidad imperiosa de valernos de todos nuestros recursos para afrontarlos. Baste mencionar la importancia de la cultura como punto de encuentro de la diversidad, bastión contra la violencia y la sinrazón, y medio esencial para el entendimiento, la concordia y la paz sociales.

Todo ello hace imposible ver al Conaculta como hace 15 o 20 años, o volver al pasado, y nos obliga a reimaginarlo, a entender e interpretar nuestra época, a definir con imaginación y claridad las vías para transformarlo y fortalecerlo.

En 1989 existían 3,147 bibliotecas públicas. Hoy existen 7,388 en la Red Nacional de Bibliotecas Públicas; es decir, se alcanza una cobertura de 2,281 municipios del país, lo que representa el 93.2 % del total.

No existía un esquema para la entrega de estímulos a la creación intelectual y artística. La creación del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes ordenó y transparentó la entrega de estímulos y, en 25 años, ha entregado más de 17 mil. Actualmente las instituciones federales del subsector en su conjunto entregan al año más de 3,500 estímulos en 32 disciplinas culturales y artísticas.

En 1989 había tres librerías pertenecientes al subsector cultura. Existen hoy 116. La red de EDUCAL cuenta con 94 librerías, a ellas se suman 22 del Fondo de Cultura Económica, y de 1988 a la fecha se ha incrementado en un 46% el número de zonas arqueológicas abiertas al público.

No existían convenios y acuerdos para temas culturales específicos con los gobiernos de los estados y a partir de 1989 el Consejo ha firmado Convenios Marco y acuerdos ejecutivos con todas las entidades federativas y con distintas instituciones públicas y privadas. Cada año se renuevan los Fondos Estatales, que con presupuestos de peso sobre peso, apoyan a la creación artística, a jóvenes y niños, a festivales, ediciones, talleres y cursos, entre otros programas.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

La creación del Consejo propició la integración del sector cinematográfico. Conjuntó los esfuerzos del Instituto Mexicano de Cinematografía, de los Estudios Churubusco, de la Cineteca Nacional y del Centro de Capacitación Cinematográfica. De esta manera se cuenta con el financiamiento, la producción, la distribución y la enseñanza de esta disciplina artística. Tan sólo de 2013 a lo que va de 2015, las películas mexicanas apoyadas por IMCINE han ganado 413 premios.

Después de la fundación del Conaculta, nació el Canal 22 como un medio de difusión de contenidos artísticos y culturales.

La creación del Centro Nacional de las Artes permitió que en este espacio multidisciplinario, que reúne proyectos arquitectónicos de distinguidos creadores de México, convivieran escuelas de arte, centros de investigación artística, la Biblioteca de las Artes, el Centro Multimedia y diversos espacios escénicos de primer nivel. En este Centro se realizan alrededor de 3,600 actividades y se atiende a más de 860 mil personas al año; y con su apoyo se han creado 22 centros de las artes y centros de formación y producción artística en los estados.

Se creó la Fonoteca Nacional para la preservación y difusión del patrimonio sonoro de México. Actualmente cuenta con cerca de medio millón de soportes sonoros disponibles para el público.

La tarea cultural que se perfila desde hoy hacia el futuro debe de seguir apostando a la creación de una Agenda Digital de Cultura que organice los programas y acciones que impliquen el desarrollo y el uso de las tecnologías de la información en áreas estratégicas como la digitalización del patrimonio cultural, la generación de contenidos y acceso a ellos, la dotación de tecnología a los espacios culturales, los apoyos a la experimentación, innovación y creatividad o como herramienta de las industrias culturales y creativas, entre otras tareas.

La Agenda, desde luego, con su carácter transversal, se aplica a todos los campos del desarrollo cultural, lo que ofrece la posibilidad de que en ella participen las dependencias y organismos que coordina el Conaculta y que crezca en extensión y profundidad la colaboración y los resultados.

Así nacieron ya las primeras plataformas digitales del cine y el audiovisual, de acervos sonoros, de educación artística, del patrimonio cultural y los museos, de los libros y de la música de México. Los contenidos culturales aportan a la educación y forman parte de las recientes respuestas de la tecnología para los nuevos públicos y los nuevos creadores.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Alguna vez Octavio Paz habló de la necesidad, más que de cambiar el país, de desplegar su capacidad creadora:

Un pueblo, dijo, que ha levantado Teotihuacán y ha construido Morelia y Puebla, que ha producido una Sor Juana Inés de la Cruz y un Ramón López Velarde, no es un pueblo condenado [...]. Necesitamos comprender —con el entendimiento y la sensibilidad— nuestra historia en su totalidad: los tres Méxicos, cada uno presente en los otros, en sus alianzas, rupturas y metamorfosis.

Es necesario partir de la certeza de que la diversidad cultural, lejos de generar diferencia, es un gran capital social. En el siglo XXI existe una nueva conciencia que, después de la noción de cultura nacional que partió en el siglo XX de la diversidad en busca de la unidad, entiende a México como unidad en la diversidad.

Asumir nuestra diversidad trae consigo una redefinición profunda del papel del Estado en la vida cultural del país, reflejada en el apoyo a la cultura como responsabilidad y derecho de todos, y en el surgimiento de nuevas vías de colaboración entre la federación, los estados y municipios que reconocen la pluralidad de voces de la nación. En la cultura como fortaleza nacional ante el mundo.

Hoy consideramos a la cultura como un conjunto de procesos que construyen el sentido y el significado del mundo y de la vida, como un punto de encuentro de la diversidad.

Es por eso que sabemos que la cultura tiene un papel central en la definición del sentido de estar juntos, de contrarrestar la violencia, la sinrazón, la exclusión, la desigualdad, porque la cultura, como reconocimiento de la diversidad, es un medio esencial para el entendimiento, la concordia y la paz sociales.

En esta capacidad creadora, en esta fuerza de nuestra cultura y nuestra historia, se sustenta la plena confianza que debemos tener los mexicanos de que esta etapa de reformas y cambios, para el avance del país, transita y transitará en la dirección correcta.

Fortalezcamos pues nuestra capacidad creadora, para que México crezca con esa energía, esa alma, que llamamos cultura y que nos hace comprendernos, mirarnos, construir una imagen de nosotros mismos, en el curso de las generaciones. En ese espejo, en la cultura, habita el imaginario que los mexicanos de hoy debemos crear y proyectar, la nueva narrativa, individual y social, que nos dé a todos un nuevo rostro, ante el mundo y ante nosotros mismos, y exprese con intensidad eso que el propio Paz, en uno de sus prodigiosos textos, llamó la voluntad de forma y vida de México.

México está en un cruce de caminos: es heredero de una cultura propia, milenaria y arraigada en lo que ahora es su territorio, y desde hace quinientos años parte de una amplísima cultura, a veces llamada occidental, que tiene raíces memoriales en el mediterráneo, donde florecieron algunas de las culturas madres: desde la babilónica hasta la grecolatina; de todo eso se nutre México para dar un néctar prodigioso que ha producido extraordinarios hombres y mujeres de cultura. No en balde, Diego Rivera decía, refiriéndose al arte popular, que cómo no sería grandioso si son las mismas manos y los mismos materiales los que ahora producen infinitud de formas que acompañan la vida de millones de mexicanos, en utensilios de su vida diaria hechos de barro, madera, vidrio y, en algunos casos, plata y oro.

Rivera nunca llegó a conocer lo que apareció bajo decenas de construcciones en la antigua calle de Seminario, a un lado de Palacio Nacional, y que no era sino lo que ahora contemplamos como Templo Mayor, uno de los grandes centros ceremoniales del México antiguo. En sus construcciones, específicamente en la pirámide donde se realizaban los sacrificios que daban armonía al universo, hay unas figuras policromadas que no son sino representaciones de pequeñas ranas, las mismas que aparecen en innumerables ejemplos de sus obras de caballete. Rivera no sabía que su afirmación era cierta, totalmente cierta, cubierta de tierra desde hacía casi quinientos años.

Así, vemos de modo ininterrumpido el cultivo de formas, materiales, colores que acompañaron a esos antiguos mexicanos y que ahora asombran al mundo en las obras de muchos de nuestros creadores contemporáneos. Pocos países pueden hablar de culturas milenarias ininterrumpidas, ni una decena, grupo en el que nos encontramos honrosamente junto a China, Japón o India. En esto tan sólo me he referido al campo de las artes visuales, pero otro tanto podríamos ampliar a todas las expresiones artísticas.

La temática cultural es inagotable, tanto la que hay que apoyar en el trabajo de nuestros artistas como la universal que debemos acercar al mayor número de personas. E insisto, la tecnología actual nos lo permite.

Estos años tienen otros grandes retos: actualizar nuestras tradicionales formas de promover y difundir la cultura, apoyar a nuestros creadores, acercar su obra a la sociedad, respetar los valores de las culturas populares en sintonía con el reconocimiento que la Constitución les da en el artículo cuarto, preservar nuestro patrimonio —trabajar por hacerlo parte de las comunidades que lo viven y se sientan cada vez más orgullosas de él—, fomentar el acercamiento a la palabra escrita como un medio insustituible de informar y formar, la puesta en valor de la infraestructura cultural enorme que a lo largo y ancho del país han construido muchas generaciones; crear contenidos que sean atractivos para utilizar plenamente los medios de comunicación masivos, promover la cultura mexicana en el mundo para compartir su esencia milenaria, allegarnos por

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

todos los medios las más amplias expresiones que ya están a nuestro alcance en este mundo globalizado, para que las disfrute un cada vez mayor número de compatriotas. Ser parte de una cultura que ya no tiene fronteras ni cortapisas, porque las nuevas tecnologías hacen materialmente imposible limitar su mensaje.

Es un imperativo abordar los grandes temas de la época y dar respuesta a las inquietudes que prefiguran el siglo XXI, integrarlos al proyecto nacional y dar una visión propia, una lectura generacional de las ideas que dominarán este siglo.

Honremos esa herencia y, sobre todo, hagamos que nos permita no anclarnos al pasado, sino entender que la identidad cultural está definida no sólo por lo que nos ha unido en el pasado, sino también por el proyecto colectivo que queremos y podemos realizar.

LA EXPERIENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. TRANSFORMACIÓN Y RETOS.

José Narro Robles.¹

David Moctezuma Navarro.²

INTRODUCCIÓN.

Mucho es lo que México ha crecido y ha logrado desde mediados del siglo pasado. Al pensar en la invitación para hacer este artículo me viene a la mente, en primer lugar, todo lo que los mexicanos tuvimos que hacer para contender con la gran explosión demográfica que experimentamos a partir de 1955. De contar con 29.7 millones de habitantes a mediados del siglo pasado, en la actualidad tenemos 121 millones. Crecimos cuatro veces en términos poblacionales. Más de 91 millones de mexicanos adicionales en sólo sesenta años.³

México supo enfrentar el reto demográfico. Realizó la hazaña de proporcionar servicios educativos, de salud, infraestructura, trabajo y vivienda a millones de mexicanos. No se puede dejar de reconocer el enorme esfuerzo que significó la creación, en estas seis décadas, de más de 230 mil nuevos planteles educativos, la incorporación de más de 32 millones de estudiantes al sistema educativo nacional, la edificación y equipamiento de cerca de 22 mil unidades médicas, al igual que la construcción de 23 millones de viviendas nuevas y de 123 mil kilómetros de carreteras pavimentadas.⁴

Esas cifras dan cuenta del gran esfuerzo nacional y no hubieran sido posibles sin un Estado con una clara vocación social. Porque hemos comprobado su efectividad, debemos fortalecer las instituciones y los derechos sociales. Han sido fundamentales para el progreso y la estabilidad de una sociedad como la nuestra, caracterizada desde su origen, por la exclusión social, por profundas y abismales desigualdades que, a pesar de los esfuerzos antes mencionados, todavía forman parte de nuestra realidad.

¹ Rector de la UNAM. Doctor en Medicina con posgrado en Medicina Comunitaria, Universidad de Birmingham, Inglaterra.

² Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Es economista, egresado de la ENEP Acatlán. Con especialización en Política Gubernamental en el INAP y diplomado en Econometría del ITAM.

³ INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1955-1956; México 1957; Para 2015, CONAPO: Proyecciones de población 2010-2050.

⁴ INEGI, Estadísticas históricas de México, 2014; Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, 2013-2014.

Estas cifras también dan cuenta de la importancia que han tenido los egresados de la UNAM en el desarrollo nacional. Los profesionales universitarios fueron decisivos en la creación de la infraestructura nacional. En la planeación, cálculo, diseño y construcción de caminos, carreteras y vías férreas; puertos y aeropuertos; presas, obras de riego, regulación y generación de energía; infraestructura petrolera y eléctrica; obras de equipamiento e infraestructura urbana y escolar, y telecomunicaciones, por citar sólo algunas de las más importantes.

Otro hecho que este artículo también me hace evocar es el inicio de actividades en la recién construida, pero todavía inconclusa, Ciudad Universitaria de la UNAM. En 1954 se contaba con seis escuelas o facultades, nueve institutos, un centro y el Observatorio Astronómico Nacional. Hoy alberga 13 facultades, una escuela, 26 institutos, siete centros y ocho programas dedicados a la investigación. Hace 61 años la Ciudad Universitaria contaba con instalaciones construidas en 194,899 m². Al cierre de 2014, CU tenía 1 300,891 metros cuadrados. Alrededor de siete veces su tamaño original.

La Ciudad Universitaria fue una gran sacudida al alma nacional y es un orgullo para nuestra institución, para la Ciudad de México y para todo el país. Configuró un horizonte nuevo para la sociedad mexicana. Representó, entre otras cosas, la concreción de expectativas de profesionalización, movilidad social y emergencia de las clases medias. Su campus central fue reconocido por la UNESCO en 2007 como Patrimonio de la Humanidad.

Más allá del plano simbólico, Ciudad Universitaria es, efectivamente, en los hechos y de manera cotidiana, un espacio privilegiado de la sociedad mexicana para el desarrollo social e intelectual de miles de jóvenes y para la creación y recreación de la cultura.

La Universidad Nacional es muestra del crecimiento de la educación media superior y superior en el país en estos sesenta años. La matrícula total de bachillerato, licenciatura y posgrado, por ejemplo, se multiplicó por diez al pasar de 36,165 alumnos en 1955 a un total de 342,542 hoy en día. El personal académico también se incrementó en proporción parecida, ya que hace 60 años eran 5,314 y en la actualidad son 38,793, entre profesores, investigadores y técnicos académicos. Un hecho notorio es que en ese entonces la estructura de la investigación en la Universidad Nacional era casi inexistente y hoy se cuenta con 58 institutos, centros y programas universitarios de investigación.

Todos estos datos dan evidencia de que México ha tenido grandes avances en el bienestar de su gente en el lapso que va de mediados del siglo pasado al presente. La manera más simple de demostrar esta afirmación consiste en recordar que en las

últimas seis décadas la esperanza de vida al nacimiento se incrementó en 21 años, al pasar de 54 en 1955 a 75 en 2015. De igual forma la mortalidad general se redujo a más de la mitad, en tanto que todavía mayor ha sido el avance en la mortalidad infantil que disminuyó casi 86 por ciento.⁵

En el tema de la educación, entre 1955 y 2015 se logró alcanzar la cobertura universal en educación básica y el analfabetismo se redujo de 38.4 a 5.4 por ciento. La matrícula de educación superior pasó de 46,605 a 3 274,639 alumnos atendidos y la cobertura en este nivel se incrementó de 1.5 a cerca de 34.3 por ciento de los jóvenes en la edad correspondiente.⁶

Como veremos a lo largo de este artículo, la educación superior ha tenido logros importantes pero todavía es mucho lo que nos falta por hacer. La importancia del conocimiento en la actualidad, los grandes desarrollos y avances tecnológicos y la rapidez con que progresa la ciencia, hacen de la educación superior y de las universidades, así como de la ciencia y tecnología que en ellas se llevan a cabo, parte sustancial del desarrollo de México.

IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS UNIVERSIDADES EN LA ACTUALIDAD.

La sociedad contemporánea, entendida en su dimensión global, se encuentra en profunda transformación. Los cambios son motivados, entre otros aspectos, por el vertiginoso avance de la ciencia, sus aplicaciones tecnológicas y las formas de comunicación. Todo esto configura, en el ámbito internacional, una nueva era, la era del conocimiento.

Las sociedades que más han avanzado en lo económico y en lo social son aquellas que han logrado cimentar su progreso en el conocimiento, tanto el que la población adquiere mediante los programas educacionales formales, como el que se genera con la investigación científica.

La creación de nuevos conocimientos y sus aplicaciones tecnológicas requiere de inversiones públicas y privadas importantes. Los países más desarrollados y algunos de los llamados países emergentes las están haciendo. Esas naciones han favorecido el

⁵ INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1955-1956; México 1957; CONAPO; Indicadores demográficos.

⁶ En el 1er y 2do informes de Gobierno 2012-2013 y 2013-2014 de Enrique Peña Nieto se reporta la cobertura por grupo de edad en educación superior de 18 a 22 años, y en informes de gobiernos anteriores se consideraba el grupo de 19 a 23 años. Esto hace variar las magnitudes de la tasa de cobertura.

desarrollo de la ciencia en todas sus áreas, incluidas por supuesto, las ciencias sociales, las artes y las humanidades, que son fundamentales para el desarrollo armónico de las sociedades.

Ninguna colectividad puede promover desarrollos tecnológicos útiles para las economías, plantear soluciones a los problemas de la sociedad o aportar al mejor entendimiento de sus grupos étnicos, si no cuenta con un sistema científico sólido, el cual, a su vez, requiere de la existencia de un sistema educativo de calidad y cobertura amplia.

No hay duda, para tener mayor productividad y ser más competitivos se necesita educación. La educación se ha convertido en una condición indispensable para que individuos y colectividades aspiren a alcanzar un futuro mejor, es fuente de superación y sigue siendo el igualador social por excelencia y por tanto insustituible. Los altos niveles de educación contribuyen a explicar la razón por la cual algunas naciones han conseguido grados más homogéneos de desarrollo entre sus habitantes y porqué en otros se enseña la desigualdad, el atraso, la injusticia e incluso la violencia y la delincuencia.

Por la centralidad que ha adquirido, la creación de nuevos conocimientos ha experimentado una gran rapidez. Según la UNESCO, el conocimiento se duplicó por primera vez, en nuestra era, en 1750, después, en 1900 y más tarde, en 1950. Hacia fines del siglo XX se estimaba que el conocimiento se duplicaría cada quince años y, hacia 2020, cada dos meses y medio.⁷

El conocimiento es, en todas sus áreas y expresiones, fundamental para el mundo moderno. Quienes se rezaguen ahora perderán un tiempo que no podrán recuperar porque los procesos del conocimiento son acumulativos y de largo plazo.

En este contexto se incrementa la importancia de la educación superior y de las universidades. La educación superior constituye un medio importante para contar con mejores oportunidades de inserción laboral en el sistema económico y tener mejores condiciones de bienestar social. Por ello, resulta imprescindible promover y reivindicar el derecho a la educación, que constituye la vía primordial para la superación humana, tanto de los individuos como de los grupos y colectividades.

La universidad es una institución fundamental en la evolución y desarrollo de la sociedad occidental. Es una institución dedicada en forma exclusiva al saber, que

⁷ José Blanco Mejía, “La educación superior”, *La Jornada*, 25 de septiembre de 2012.

ha sido testigo y protagonista de los cambios de la humanidad. Ha estado presente en las diversas etapas del desarrollo de la sociedad occidental, en la de las grandes expediciones, en el Renacimiento, en la Revolución Industrial y, por supuesto, en la época moderna. Es un gran invento del hombre y no sólo el producto de una etapa de su desarrollo.

Sin las universidades difícilmente la humanidad hubiera vivido la revolución científico-tecnológica y las grandes transformaciones del siglo XX o la era de la información del siglo XXI. Muy difícilmente se hubieran logrado sin contar con los cuadros profesionales que han formado y sin la investigación básica y aplicada que en ellas se realiza.

La universidad, desde su origen, trabaja para cultivar, preservar, crear y difundir el conocimiento en todas sus áreas, en todas sus expresiones. Trabaja para el futuro, siembra futuro. Ha persistido y superado las vicisitudes del tiempo y se ha adaptado a los cambios del mundo porque su materia de trabajo, el conocimiento, siempre ha sido esencial para el desarrollo de la humanidad. No sólo se ha adaptado a las transformaciones de las sociedades, sino que muchos de los cambios han sido promovidos por las propias universidades.

La universidad, como institución social en Occidente, ha mantenido su misión educativa durante sus casi diez siglos de existencia, pero sin duda ha evolucionado y mejorado. De hecho, ha incrementado sus aportaciones y su vinculación con la sociedad, por lo que es indispensable para todas las naciones. En el mundo de hoy, además, cobra mayor relevancia por la centralidad que ha adquirido el conocimiento en el desarrollo económico y social.

La universidad es parte esencial del sistema social, pertenece a la sociedad y está a su servicio. Por ello, y porque se sitúa en la esfera de la sociedad, el quehacer universitario es un bien público que adquiere sentido dentro de un proyecto de largo aliento que apunta a la construcción de una sociedad más democrática, más justa y equitativa.

Nuestras instituciones tienen grandes responsabilidades sociales. Las funciones de educar, investigar y extender la cultura no son fines en sí mismos, son medios para responder a la sociedad con la que interactúan. Las universidades cumplen su misión de servicio a la sociedad al generar nuevos conocimientos y preservar los existentes, al formar técnicos y profesionales, profesores e investigadores, y al extender y difundir la cultura y el conocimiento.

El contexto social y económico en el que tienen que trabajar las instituciones de educación superior públicas de nuestro país implica retos enormes cuando se tiene conciencia de que una de las funciones implícitas de la educación superior es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. Esta función no debemos hacerla a un lado nunca.

La universidad pública moderna surge en México con la apertura de la Universidad Nacional en 1910 que, aunque creada en el régimen porfirista como parte de los festejos del centenario de la Independencia, se sustentaba en criterios y principios que respondían al pensamiento liberal y progresista de Justo Sierra y sus colaboradores.

No es exagerado afirmar que las universidades públicas en México han sido, y siguen siendo, la columna vertebral del sistema de educación superior que se ha expandido y diversificado en forma destacada. En las universidades públicas estudian en la actualidad 2.5 millones jóvenes, lo cual representa el 69.8 por ciento de la matrícula total de educación superior.⁸

Es principalmente en las instituciones públicas de educación superior donde se realiza la mayor parte de la investigación del país, en todas las áreas, desde las ingenierías y las ciencias hasta la filosofía, las letras y la música. Esto sin desconocer que existen también algunas universidades e instituciones privadas que aportan en este ámbito de la investigación. Sin embargo, desafortunadamente son pocas las que lo hacen.

Las instituciones públicas de educación superior están comprometidas, en la medida de sus posibilidades y competencias, con la búsqueda de soluciones para los graves males de la población como la pobreza y la desigualdad, así como con la formación de profesionales, con la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, al igual que con la difusión de la cultura y la extensión de los beneficios del quehacer universitario.

Son el espacio construido por la sociedad para el cultivo del saber, para el ejercicio de la vida intelectual y el conocimiento. Hay que preservar y fortalecer estos espacios porque los servicios que prestan a la sociedad no pueden ser desarrollados por otras instituciones. La libertad de cátedra que prevalece en ellas es esencial para la generación, transmisión y difusión del conocimiento.

El ejercicio responsable de la crítica y su pluralidad son rasgos distintivos que debieran ser emulados por otros sectores de la sociedad. El dogma no tiene sentido en una comunidad universitaria. No existe tal cosa como la verdad única o definitiva y tampoco camino único para aproximarse a ella. La pluralidad involucra, en pocas

⁸ Anexo Estadístico del 2do Informe de Gobierno 2013-2014.

palabras, el reconocimiento de que el mundo de la ciencia y la cultura en general es un mundo abierto, hecho de consensos pero también de disensos, por eso vivo y en movimiento, por eso también, crítico y analítico.

Es en las universidades públicas donde pueden interactuar, recrearse y transmitirse los valores que caracterizan a las sociedades democráticas. Es en este espacio de pluralidad y tolerancia, donde los miembros de la sociedad pueden estructurar su pertenencia social, sin ser excluidos por su identidad étnica, regional, lingüística, cultural, religiosa, o de clase.

La sociedad y el Estado mexicano pueden y deben aprovechar aún más la capacidad intelectual acumulada, la experiencia y el conocimiento, así como la infraestructura y el equipamiento con que cuentan las universidades públicas. Es en nuestras instituciones donde se realiza investigación del más alto nivel, tanto en las ciencias naturales y exactas como en las sociales y las humanidades. Constituyen espacios donde confluyen diversas disciplinas para abordar los problemas más urgentes que enfrentan nuestras colectividades.

GRANDEZA DE MÉXICO.

Las potencialidades de México son notables: su capital natural, sus recursos energéticos, su gente, su historia, su cultura, sus tradiciones. Todo ello hace de México una nación con grandeza. Los análisis de nuestro presente y los escenarios sobre nuestro futuro no pueden ignorar las enormes potencialidades que tenemos.

México posee una cultura milenaria heredada de sus pueblos originarios. Desde sus inicios ha sido una nación multicultural. Como lo ha señalado Don Miguel León Portilla, los olmecas desarrollaron una de las civilizaciones originarias del mundo, una de las cunas de la civilización actual.

México ocupa el lugar catorce en el mundo por la extensión de su territorio, con dos millones de kilómetros cuadrados de superficie. Pero la mayor grandeza está en los más de 121 millones de mexicanos que lo habitan, con una edad mediana de 26.0 años, que contrasta con la de naciones como China (34.6), Estados Unidos (37.1), Rusia (38.0) o Japón (44.9).⁹

Parte de la grandeza mexicana estriba en que cuenta con la cuarta biota más rica del mundo. En el país se presentan casi todos los climas del planeta y se desarrollan

⁹ *United Nations, World population prospects: The 2012 Revision, Internet: <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.html> [.]* (Consultado el 14-04-2015).

muchos de los ecosistemas terrestres presentes en el mundo. Es el duodécimo país mejor dotado en términos de litorales y extensión marina.

En el ámbito político, se puede afirmar que en los últimos 80 años los cambios de gobierno se han sucedido mayormente en paz y con elección de las autoridades en las urnas. Hoy contamos con una sociedad más informada y participativa, con mayor equilibrio entre poderes y mayor libertad de expresión. Aún con sus deficiencias, no se puede negar que en el país se ha avanzado en la instalación de la deseada normalidad democrática. Se han establecido instituciones para la democracia, como el IFE, hoy INE; para la transparencia y rendición de cuentas, como el IFAI, hoy INAI, y para la protección de los derechos humanos, como la CNDH y sus correspondientes en los estados.

No se puede desconocer esta riqueza ni los grandes avances del país. Somos una nación con mucho potencial. Nuestro país es, ni más ni menos, la economía número 14 del mundo según cifras del Banco Mundial.¹⁰ Además, su estabilidad está fuera de toda duda, pese a los vaivenes naturales de un sistema financiero internacional lleno de vicios e incompetencias.

GRANDES PROBLEMAS DE MÉXICO, ANTIGUOS Y RECIENTES.

Con todas las ventajas referidas y muchas más, con todos los recursos y las riquezas disponibles, incluso con los avances logrados, resulta increíble que casi la mitad de nuestra población viva todavía en condiciones de pobreza.

No es posible conformarse con el hecho de que México ocupe el lugar 71 entre los 187 países que se consideran en el Índice de Desarrollo Humano,¹¹ ni con el sitio 61 entre 144 naciones en competitividad Global, o el lugar 61 en la clasificación del Ingreso Nacional Bruto per cápita entre 144 países.¹²

Además de tener bajos niveles de ingreso promedio, nuestro país se caracteriza por tener una distribución absolutamente inequitativa. De hecho, nos encontramos entre las naciones más desiguales del planeta. México está en el lugar 108 entre 133 naciones cuando la desigualdad se mide con el Índice de Gini. En esta clasificación se encuentra a 25 lugares de la nación más desigual del mundo y a 107 de la menos desigual.¹³

¹⁰ The Global Competitiveness Report 2014-2015.

¹¹ PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 2014.

¹² The Global Competitiveness Report 2014-2015.

¹³ Comoras, país del sureste de África formado por tres islas, es la nación más desigual y Suecia la menos desigual. *Ídem*.

Veamos algunos datos de la situación en que se encuentra actualmente México, a pesar de que, como siempre he afirmado, se han logrado avances considerables, sobre todo desde mediados del siglo anterior. No obstante, la pobreza va en aumento. Según datos de CONEVAL, en 2012 había 53.3 millones de mexicanos en pobreza, 9% más que en 2008, y 11.5 millones en pobreza extrema, cifra en la que por lo menos se obtuvo un resultado positivo, ya que es 2% menor que la del 2008.

Hace dos años había 60.6 millones de mexicanos con ingreso inferior a la línea de bienestar, que representaron 12.8% más que en 2008, y 23.5 millones con ingreso inferior a línea de bienestar mínimo (27.7% más que en 2008).

En educación, según datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el INEA, en 2014 habían 86.8 millones de personas de 15 años y más, el 36.7% de este grupo de edad 31.8 millones en rezago escolar: 4.9 millones de analfabetas, 10.0 millones que no han terminado la primaria y 16.9 millones que no han completado la secundaria.¹⁴ Con estos niveles de rezago educativo no podemos pensar en una mejor sociedad y menos en un país competitivo a nivel mundial.

Qué decir de los indígenas, entre los integrantes de nuestras culturas originarias el 79 por ciento está en condición de pobreza, de ellos 40 por ciento en pobreza extrema,¹⁵ y sólo el uno por ciento de los jóvenes accede a la educación superior.¹⁶

Y qué decir de la situación de nuestros jóvenes. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,¹⁷ la OCDE, el 24.7 por ciento de los jóvenes mexicanos de 15 a 29 años de edad no estudia ni trabaja. Esto equivale a más de 7.6 millones de jóvenes. Pero la tasa para los que tienen entre 25 y 29 años es todavía mayor y alcanza el 29.5 por ciento. El hecho de tener a jóvenes que no pueden estudiar, pero que tampoco puedan trabajar es una tragedia, no hay otra manera de verlo.

Con respecto al desempleo, la tasa de desocupación abierta de los jóvenes se incrementó dos veces y media entre 2000 y 2014, al pasar de 3.4 a 8.7 por ciento. Esta situación, paradójicamente, afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes con mayor escolaridad que viven en las áreas urbanas.¹⁸ No es posible que nuestro país se destaque, porque así lo plantea la OCDE, por el hecho de que el logro de una carrera universitaria implique menos posibilidades de empleo. Creo que esto es una

¹⁴ INEA, Estimaciones de rezago educativo al 31 de diciembre de 2014.

¹⁵ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2011*. México, 9 de febrero de 2012.

¹⁶ INEGI, Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, Internet. *op. cit.*

¹⁷ OCDE. Panorama de la educación 2013.

¹⁸ INEGI. Desempleo en México en octubre de 2010. Noviembre 2010 y Estadísticas Históricas de México 2014.

clara muestra de la deformación de nuestra estructura productiva que privilegia el empleo con los menores requisitos educativos.

La educación no es la solución a todos estos problemas, pero sin educación es imposible resolverlos. Por esto la universidad ha de responder a las múltiples expectativas que sobre ella existen con una oferta académica variada y de calidad, tradicional a la vez que novedosa, con programas de formación, con proyectos de investigación en todas las áreas de la ciencia y con acciones de extensión universitaria y difusión de la cultura.

AUMENTO DE LA COBERTURA, EL PRINCIPAL RETO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Se puede afirmar que el desarrollo de la educación superior es relativamente reciente en el país. La gran mayoría de las universidades e instituciones de educación superior se crearon a partir de la década de los setenta, en gran medida para atender la creciente expansión de la demanda de estudios profesionales que se inició en los sesenta. Cabe señalar que el modelo prevaleciente hasta entonces en América Latina, y en buena medida también en México, era el de la universidad profesionalizante. El diseño de muchas de nuestras instituciones de educación superior fundamentalmente consistió sólo en establecer escuelas para impartir carreras profesionales a los jóvenes.

Por otro lado, la investigación ha tenido un desarrollo lento y tardío en las instituciones de educación superior. Ello debido a dos razones principales: el acelerado crecimiento de la matrícula escolar y, una razón de mayor peso, la escasa importancia atribuida a la investigación en las políticas de desarrollo del país.

Sin negar los avances en educación superior, ciencia y tecnología, se debe decir con toda claridad que éstos son absolutamente insuficientes para las necesidades del país. El problema más relevante sigue siendo, desgraciadamente, la baja cobertura. El apoyo gubernamental a la investigación científica, al desarrollo tecnológico, a las ciencias sociales, a las artes y a las humanidades ha sido exiguo, por decir lo menos.

Con relación a la cobertura en educación superior, la matrícula en este nivel educativo observó un dinámico crecimiento a partir de la última cuarta parte del siglo XX. Entre 1955 y 1970 pasó de 46,605 a 252,236, y para 1980 era ya de 811,281 alumnos, por lo que en este lapso la cobertura nacional se duplicó al pasar de 6.3% a 12.9%. Este dinamismo se mantuvo constante en las dos últimas décadas y la matrícula de este

nivel educativo llegó a 1.25 millones de alumnos en 1990, y a 3.6 millones en 2014. Este crecimiento se refleja en un aumento de la tasa de cobertura, hasta lograr un 33.8% en el ciclo escolar 2014-2015.

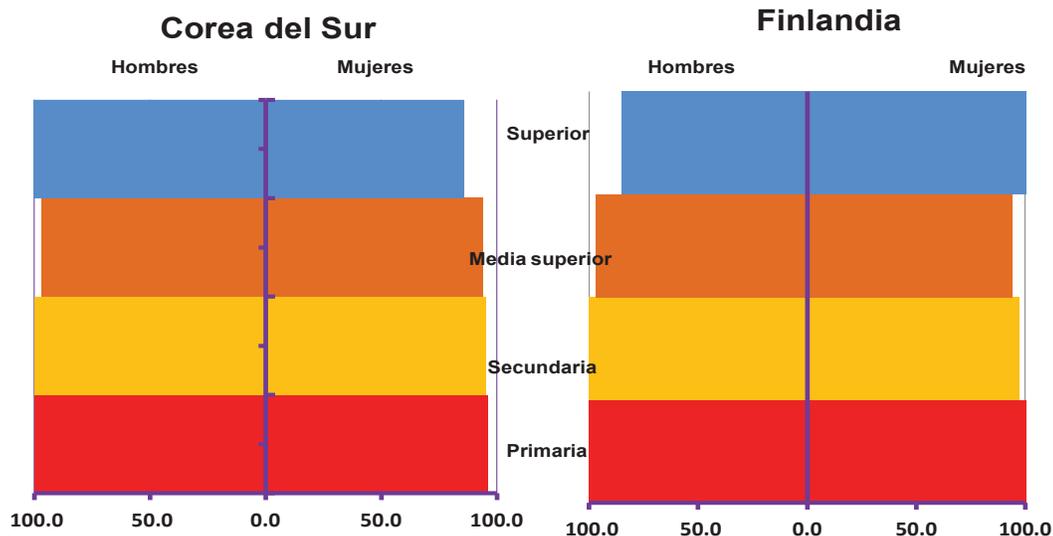
Datos oficiales más recientes estiman la matrícula nacional de educación superior en 2015-2016 en 3.8 millones de alumnos y la cobertura en 35.2%. No obstante, esto significa que en nuestro país sólo un poco más de tres de cada diez jóvenes de entre 19 y 23 años pueden cursar estudios superiores. El total del grupo poblacional que se ubica en ese rango de edades es cercano a los 11 millones, por lo cual más de siete millones de jóvenes no estudian.

Una de las principales tendencias de la educación superior en el mundo es la expansión de la matrícula y la apertura del acceso a la formación universitaria, que apuntan a la cobertura universal de los jóvenes de entre 19 y 23 años de edad. El nuevo papel que desempeña la educación superior en la sociedad actual y la consecuente expansión de la misma han cambiado la estructura educativa tradicional, especialmente en los países con mayor cobertura universitaria.

La pirámide donde casi todos formaban la ancha base de la educación primaria, muchos ingresaban a la secundaria y sólo unos pocos formaban el triángulo que la coronaba en el nivel superior, tiende a ser sustituida de manera general por una figura rectangular, como demuestran los casos de Corea del Sur y Finlandia.

GRÁFICA 1

Tasa Bruta de Matrícula 2003-2012

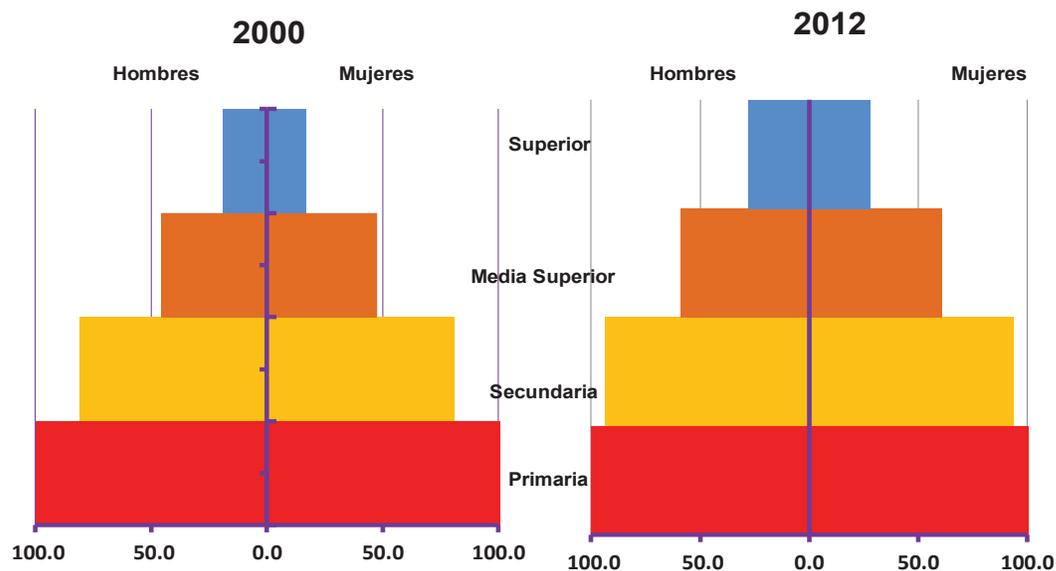


Fuente: UNESCO; Instituto de Estadística. Compendio Mundial de la Educación 2013.

En nuestro país la pirámide de la carrera educativa no se ha modificado de forma significativa, pero está muy lejos del rectángulo educativo que caracteriza actualmente a los países que han invertido de manera decidida en educación superior, en particular las naciones de mayor nivel de desarrollo.

GRÁFICA 2

México: Tasa bruta de matrícula



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO; Compendio Mundial de la Educación 2013.

La educación superior, por lo tanto, ya no es sólo para unos cuantos ni debe ser exclusiva de algún sector de la sociedad. La tendencia en el mundo, sobre todo en el desarrollado, es que este nivel de conocimientos sea para todos, es decir se tiende a la cobertura universal. Mucho es lo que los países en desarrollo, como el nuestro, tienen que hacer en esta materia para no rezagarse más en el concierto mundial.

El problema de la baja cobertura en educación superior es aún mayor si se toma en cuenta la cobertura neta. El cálculo de la cobertura, como se sabe, se hace en términos brutos, es decir, obteniendo la proporción de estudiantes inscritos en todas las instituciones de educación superior con relación al total de jóvenes del grupo etario de los 19 a los 23 años. Pero realmente algunos estudiantes rebasan los 23 años de edad, y otros tienen menos de 19. Cuando se excluye del cálculo a éstos, se obtiene la cobertura neta.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Un estudio de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para los años 2006 y 2007 estima que entre la cobertura bruta y la cobertura neta hay una diferencia de cerca de 7.7 puntos porcentuales.¹⁹ Si ese cálculo se puede extrapolar a la actual cobertura bruta, entonces tendríamos que sólo un poco más de la quinta parte de los jóvenes de entre 19 y 23 años se encuentra realmente cursando estudios superiores.

La reducida cobertura nacional en educación superior presenta grandes diferencias entre las entidades federativas. Según el Sistema Nacional de Información de Estadística Educativa (SNIEE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el promedio nacional en el periodo 2015-2016 será de 35.2% de los jóvenes. En tanto, 16 entidades aparecen por arriba de ese promedio, entre 35.3 y 79.8% —en el Distrito Federal llega a 79.8% y en Nuevo León a 47.2%— y 16 se encuentran por debajo de la tasa nacional, con entidades como Guerrero, con 18.9%, y Chiapas, con 17.3% de cobertura. Más de la mitad de la matrícula de educación superior, el 71.2%, se concentra en 13 entidades. La desigualdad en la cobertura de educación superior entre estados es reflejo de la enorme desigualdad de la sociedad mexicana.

Tasa bruta de matrícula por estados

Promedio	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Por arriba	15	12	15	14	14	14	16	16	16
Distrito Federal	30.2	43.3	46.9	65.4	67.2	68.8	72.1	76.5	79.8
Nuevo León	24.4	28.9	33.4	38.7	40.4	42.5	45.3	45.6	47.2
Sonora	15.8	27.8	32.7	38.8	41.2	40.7	41.7	42.8	44.2
Por debajo	17	20	17	18	18	18	16	16	16
Oaxaca	6.6	16.6	19.0	19.0	19.4	17.9	18.7	19.4	20.3
Guerrero	5.1	20.7	20.6	20.9	22.7	17.8	18.0	18.3	18.9
Chiapas	9.3.	13.1	15.2	18.5	19.0	15.6	16.0	16.7	17.3
<i>Proyecciones de población a mitad de año, CONAPO 2013. Cifras estimadas por la SEP a partir de 2013.</i>									

Fuente: SEP; SNIEE; www.snic.sep.gob.mx

En este aspecto cabe destacar que países con un nivel de desarrollo similar o menor al nuestro tienen una mayor cobertura en su educación superior, como es el caso de Argentina con 75%, de Chile con 61%, de Uruguay con 63%, e incluso de Costa Rica con 47% y

¹⁹ Ver estimaciones en: ANUIES, Cobertura de la Educación Superior en México, Tendencias y Perspectivas, 2009.

de Colombia con 45%.²⁰ Si nuestro país mantiene el promedio de crecimiento anual de la matrícula en el periodo comprendido entre 2007 y 2015, que fue de 5.5%, alcanzaremos el promedio de cobertura de Chile alrededor de 2034 y el de Argentina cerca del 2045.

Es evidente que la educación de los jóvenes no se ha apoyado como lo que es: una inversión necesaria para el futuro del país. No mejoraremos mientras no se exprese, de manera efectiva y sostenida, la decisión de convertir a la educación y a la ciencia en los motores de una nueva etapa para el desarrollo nacional.

Aunque probablemente sea tema de otro capítulo de esta obra, a continuación se tratará brevemente el capítulo de los retos más importantes en materia de investigación y desarrollo tecnológico, ya que están unidos a la educación superior y a las universidades.

En tecnología, según el Informe Global de Tecnología 2014 del Foro Económico Mundial, entre 2013 y 2014 México bajó del lugar 63 (de 144 países) al 79 (de 148).²¹ Es una situación que debe preocuparnos.

Uno de los grandes retos es elevar el número de graduación de doctores. Mientras en México se gradúan al año 3,259; en Corea son 12,406; en Brasil 13,971; en España 10,406 y en Estados Unidos son más de 50 mil.²² El número de doctores graduados por cada diez mil personas de la PEA es de 5.0 en Corea, 4.4 en Canadá, 4.8 en España, 3.7 en Estados Unidos, 1.3 en Brasil y apenas 0.5 en México.²³

En dos décadas, entre el 1994 y el 2014, pasamos de 17,061 a 52,530 investigadores. Por su parte, el número de investigadores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores se incrementó de 5,879 a 21,358 en el mismo periodo.²⁴

No obstante, en la comparación con otros países quedamos cortos. Por ejemplo, en el número de investigadores por cada millón de habitante: Estados Unidos, 3,978 (2011); Canadá, 4,562 (2011); España, 2,719 (2012); Argentina, 1,236 (2011); Brasil, 711 (2010); México, 386 (2011).²⁵

Otro desafío es la concentración geográfica de la investigación, sobre la cual hay tres puntos a destacar: *a)* tres universidades públicas de la capital del país, la UNAM, la UAM y el IPN, tienen casi un tercio de los investigadores nacionales que hay en México; *b)* en los estados de la República, diez universidades estatales concentran el 70 por ciento de los investigadores nacionales de las entidades federativas, y *c)* en el

²⁰ PNUD: Table 9: *Human Development Index and its components*.

²¹ Foro Económico Mundial, *The Global Information Technology Report 2014*.

²² CONACYT, *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2013*, México, noviembre 2014.

²³ *Idém.*

²⁴ Anexo Estadístico del 2do Informe de Gobierno, 2013-2014, septiembre 2014.

²⁵ World Bank: *World Development Indicators 2014*. (Consulta 14 de abril del 2015).

Distrito Federal se localiza la mayor proporción de miembros del Sistema Nacional de Investigadores, el 35 por ciento. A todo esto se suma el hecho de que casi la mitad (48.1%) de los artículos científicos son escritos en el Distrito Federal.

Al analizar el producto de la aplicación de la ciencia y la investigación mediante las patentes, tenemos que el número de solicitudes en México aumentó 18.2 por ciento entre 2000 y 2013, al pasar de 13,061 a 15,444. No obstante, del total de patentes solicitadas en 2013, apenas el 7.8 por ciento, es decir 1,211, correspondió a investigadores mexicanos, y solo 302 les fueron concedidas, lo que corresponde al 2.9 por ciento de las otorgadas.²⁶

Si se toman en cuenta las llamadas Patentes triádicas, que son las certificadas por tres organismos diferentes, nuestra situación es realmente pobre: Japón tiene 13,705; Estados Unidos, 12,649; Corea, 1,709; China, 958; India, 183; Brasil, 36; México, 10.²⁷

PROPUESTAS DE LA UNAM.

PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.

Difícilmente podremos avanzar como nación moderna si no damos la debida prioridad a la educación. La reforma emprendida recientemente, resultado de un pacto entre los principales partidos políticos, es un paso importante, pero no es suficiente. También debe reconocerse la propuesta de la Secretaría de Educación Pública de una campaña nacional para reducir el analfabetismo y el rezago educativo.

No obstante, considero, junto con muchos especialistas y expertos en el tema, que se requiere de pasos más ambiciosos. Por ello, desde la UNAM un grupo de académicos propusimos una reforma del sistema educativo mexicano.²⁸ Una reforma sustentada en el conocimiento pero también en la formación en valores sociales. Una reforma que vaya más allá de la simple formación de competencias. Una reforma que no reduzca la educación a la capacitación, a un mero entrenamiento para el trabajo. Una reforma que se comprometa con el futuro nacional, con una visión de largo plazo, que trascienda los limitados plazos sexenales.

²⁶ Conacyt, Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2013, México, diciembre 2014.

²⁷ OECD (2014) "Patents", in OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing.

²⁸ Narro R.J., Martuscelli-Quintana J. y Bárzana-García, E., Coordinadores. Transformar el sistema educativo nacional. Diez propuestas para diez años. UNAM, México, 2012.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

Es indispensable la existencia de un Plan de Reforma Educacional que tenga entre sus metas: que el analfabetismo y el rezago educativo se reduzcan al mínimo; que todos los niños y jóvenes de México tengan acceso a la educación, a una formación de calidad que incluya el manejo de las tecnologías y los idiomas; que los profesores estén bien capacitados y su labor sea reconocida; que las instituciones educativas en todo el país cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios para tener una formación integral que incluya la práctica deportiva y las actividades culturales; que se logre la cobertura universal en el bachillerato; que se dupliquen, por lo menos, la cobertura en educación superior y la graduación de doctores.

En este plan propuesto por más de 70 académicos de la Universidad Nacional y presentado en diciembre de 2012, se consideran las siguientes propuestas organizadas en tres ejes de transformación: el impulso al derecho a la educación y la inclusión social, la puesta en marcha de un proyecto educativo nacional para el siglo XXI, y la concreción de vías para la transformación del sistema educativo nacional.

- Abatir el analfabetismo.
- Abatir el rezago educativo.
- Hacer efectivo el derecho y la obligatoriedad de la educación.
- Recrear el proyecto educativo mexicano.
- Fundar un nuevo modelo escolar y de gestión educativa.
- Fortalecer la función social de la educación superior.
- Revalorar y renovar la profesión docente.
- Reorientar la evaluación educativa, la certificación y la acreditación.
- Asegurar el financiamiento que requiere el desarrollo pleno de la educación, la ciencia, la tecnología, la innovación y la cultura.
- Hacer de México un país en formación permanente.

Estas diez propuestas se despliegan en el documento en 60 objetivos y en casi un centenar de acciones que, de ponerse en práctica, pondrían a México en el sitio que merece. A continuación presentaré algunas de las acciones que considero prioritarias.

En primer lugar es urgente abatir el analfabetismo y reducir el rezago educativo. Para ello se requiere organizar una Campaña Nacional de Alfabetización. Ya existen en el país varias campañas organizadas por instituciones educativas privadas y públicas, es necesario conjuntar estos esfuerzos y organizar una sola tarea nacional con el apoyo de instituciones educativas de todos los niveles, públicas y privadas, así como de todos los órdenes de gobierno y de todas las estructuras de la sociedad.

Debe tenerse presente la necesidad de implementar acciones y programas de intervención comunitaria de alto impacto, sobre todo orientadas al combate a la pobreza, que den sostén a la acción alfabetizadora.

Para reducir el rezago educativo se requiere, en primer lugar, reformular las funciones, organización y alcances del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), para dar curso a programas que permitan asegurar la conclusión de los estudios de primaria y secundaria y, posteriormente, la educación media superior, entre la población mayor de 15 años que no ha cursado completos dichos niveles educativos.

Una tercera acción prioritaria, que conjunta varias medidas, es la de hacer realidad la cobertura universal en bachillerato. En este sentido se propone: diseñar y operar modelos flexibles de educación media superior y evaluar la implementación de modalidades que integren la secundaria y el bachillerato.

Otras acciones que deben tener prioridad son las conducentes a incrementar la cobertura en educación superior. Para lograr la meta, modesta por cierto, de alcanzar 40 por ciento de cobertura al final de este sexenio, propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, se requiere aumentar la matrícula en 1 millón 300 mil personas a lo largo de los seis años, es decir, incrementarla en unos 215 mil al año.²⁹

Ello equivale a crear cada año unos 15 planteles universitarios con matrícula de poco más de 14 mil alumnos. Se trata de una misión compleja y difícil pero posible si se destinan los recursos adecuados. También es factible que las universidades públicas incrementen su población escolar de manera significativa si se les garantiza el financiamiento durante varios años. Por ello se requiere la aprobación de presupuestos multianuales para que las instituciones de educación superior públicas tengan certeza y asuman nuevos retos.

Otra acción imperativa que contribuirá a lograr varios de los objetivos antes mencionados, es la de extender y reforzar el sistema de becas para disminuir la deserción y mejorar la eficiencia terminal.

A este respecto definitivamente contribuiría otra medida que estimo de gran prioridad: fortalecer el federalismo educativo. Una de las características de nuestro sistema educativo nacional es su heterogeneidad. Por ello necesitamos de un nuevo acuerdo político nacional sobre responsabilidades y participación de los órdenes de gobierno en educación. Un acuerdo en el que se establezcan las condiciones para reconocer la diversidad del país y para impulsar el desarrollo de enfoques interculturales.

²⁹ Roberto Rodríguez Gómez, “Por qué es imposible alcanzar la meta de cobertura del sexenio”, suplemento “Campus”, 15 de agosto de 2013, *Milenio Diario*.

Dejo para el final dos acciones de suma importancia: primero, la imperiosa necesidad de revalorar y renovar la profesión docente. Creo que hay un acuerdo generalizado en la sociedad de que los profesores constituyen el elemento más importante del proceso educativo. Esto no quiere decir que todo lo que está mal sea su responsabilidad ni que ellos por sí solos pueden lograr que se eleve la calidad de la educación. Creo que también los profesores reconocen que deben mejorar, que se deben mantener actualizados. Por ello se requiere profundizar la profesionalización docente, para lo cual se deben impulsar programas estatales y regionales de formación y actualización. Al país le urge un gran programa nacional de formación para los docentes de todos los niveles, pero especialmente para los de educación básica.

Finalmente está la urgencia de elevar el presupuesto de las instituciones públicas de educación superior y de hacerlos multianuales. Los beneficios de esta medida serían múltiples y se verían reflejados en el aumento de la matrícula de este nivel así como en la investigación y la generación de nuevos conocimientos y desarrollo tecnológico.

HACIA UNA AGENDA NACIONAL EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

Por otra parte, en 2012, ante los retos y rezagos que enfrenta el país en el área de la investigación y el desarrollo tecnológico, 60 instituciones, convocadas por la UNAM, elaboraron una “Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación”. Es importante destacar que la agenda fue producto de un acuerdo entre organizaciones con perspectivas diversas, que lograron anteponer el interés de la nación por encima de sus intereses particulares. La propuesta principal es “hacer del conocimiento y la innovación una palanca fundamental para el crecimiento económico sustentable de México, que favorezca el desarrollo humano, posibilite una mayor justicia social, consolide la democracia y la paz, y fortalezca la soberanía nacional”.

En el documento se plantea la necesidad de reconocer que el conocimiento es un bien público indispensable para la sociedad y que el acceso al mismo debe considerarse un derecho humano fundamental. Se definen acciones y objetivos específicos y se presentan más de un centena de propuestas que incluyen temas presupuestales, de organización del sistema, de vinculación y de coordinación, entre otros. Entre éstas, que se creen nuevos centros de investigación e instituciones de educación superior y que se generen políticas públicas diferenciadas para superar las marcadas desigualdades y asimetrías entre las diversas regiones del país. Esta agenda busca, además, consolidar la vinculación de la ciencia y la educación superior con el desarrollo tecnológico y la innovación en las empresas.

Se propone que se establezca una política de Estado en estos rubros. Esta política deberá contener, entre otros aspectos: el señalamiento de la ciencia como una prioridad con objetivos nacionales y regionales concretos; la definición de una estrategia de planeación a corto y mediano plazos; el establecimiento de los mecanismos para transformar y expandir el sistema de ciencia, tecnología e investigación y para la creación de nuevos centros de investigación y universidades públicas; la puesta en práctica de acciones que favorezcan la vinculación de la ciencia y la educación superior con el desarrollo tecnológico y la innovación en las empresas, al igual que la organización de las medidas que permitan asegurar la gobernanza del Sistema Nacional de CTI, entre otras, mediante la inversión de, por lo menos, uno por ciento del PIB en todos estos aspectos para el año 2018.

Los participantes concluimos que “sumados todos, gobierno, Poder Legislativo y miembros de la comunidad de CTI, compartimos la responsabilidad de hacer del próximo decenio, el del conocimiento en nuestro país, en el cual se sienten las bases firmes que permitan vislumbrar un mejor futuro para los mexicanos”.

COMENTARIOS FINALES.

Frente a los rezagos y retos que enfrenta nuestra nación es imprescindible reivindicar el derecho a la educación, porque constituye la vía primordial para el acceso al conocimiento y para la superación humana, tanto de individuos como de grupos y colectividades.

La educación es un poderoso instrumento para lograr una sociedad más productiva, competitiva, justa y equitativa, ya que permite mejorar las capacidades y generar oportunidades, para las personas y para la sociedad. La educación es un igualador social, contribuye a disminuir las desigualdades y crea condiciones para evitar la reproducción de la pobreza.

La reforma más importante y necesaria en México consiste en cambiar el paradigma del desarrollo y poner el énfasis en el conocimiento. Los próximos lustros serán cruciales para colocar al país en el camino hacia la sociedad del conocimiento, pero también existe el riesgo de quedarnos a distancias insalvables del desarrollo.

Si queremos una educación de calidad que nos permita arribar a la sociedad del conocimiento, que fomente la creatividad, la investigación y el desarrollo tecnológico, necesitamos nuevos métodos educativos, recrear estructuras, nuevas formas de

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

organización del trabajo académico, proyectos curriculares novedosos, métodos de enseñanza avanzados. Necesitamos usar las nuevas tecnologías de la comunicación de manera intensiva.

Una educación de calidad es aquella capaz de innovar y de innovarse a sí misma, de distanciarse de sus propias rutinas, de lo sabido, de los estereotipos, para fomentar la creatividad y el ansia por el conocimiento en nuestros jóvenes debemos proporcionarles la capacidad de no contentarse con lo adquirido.

Educar es formar y trascender, implica pensar en el ayer y ver al porvenir. Educar es aportar con generosidad y transformar la realidad, la individual pero también la colectiva. Educar es aceptar que la verdad, la justicia y la belleza son posibles en nuestra sociedad.

Educar en la universidad, en el nivel superior, equivale a formar profesionales con calidad y conciencia social. Equivale a avanzar en nuestros saberes y a extender los beneficios de la cultura y el conocimiento a todos los sectores de la sociedad.

En la educación y la cultura está el secreto de la humanidad, el secreto para ser mejores. Ahí residen las armas del progreso individual y colectivo. Sin educación no hay forma de combatir los problemas del ayer y prepararnos para enfrentar los del mañana.

EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA FRENTE A LOS PROBLEMAS NACIONALES.

Jorge Olvera García.¹

INTRODUCCIÓN.

Es para mí un gran honor, como Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México y como investigador de la Facultad de Derecho de esta casa de estudios, participar en los trabajos que se realizan para reconocer, definir y analizar el papel de la universidad pública frente a los problemas nacionales. Antes de entrar de lleno al estudio, quiero ahondar en la importancia de la universidad pública en México; recordar que ésta ha formado hombres y mujeres de ciencia y cultura, de letras, dos premios Nobel, magistrados de cortes internacionales y medallistas olímpicos; en suma, ha sido un semillero de progreso que alienta a la formación de mentes libres que la patria reconoce y que en el contexto internacional reflejan el papel de México como constructor de humanismo.

En el contexto actual, la universidad y el país enfrentan múltiples retos, mismos a los que se les hace frente vinculando de forma sustancial el papel de la universidad en el de la gobernanza nacional, esto requiere la suma de esfuerzos en todos los ámbitos; la universidad debe ser vista como el *alma mater* de los universitarios y de los mexicanos en general y como su bien público máspreciado que asume el compromiso de contribuir a las propuestas y acciones de solución de los problemas nacionales. En esta línea de pensamiento se desarrolla el presente trabajo como parte de la identificación de los aspectos fundamentales de las tareas reflexivas universitarias en torno a los problemas nacionales.

En tal virtud, quiero destacar que la esencia de la universidad en la vida pública es su vinculación con los sectores políticos, jurídicos, productivos, económicos y laborales; estrechar estos lazos de colaboración es una tarea que no sólo corresponde a la universidad sino a todos los operadores; sin esta vinculación, el progreso de México

¹Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), es doctor y maestro en Derecho con mención honorífica, y especialista en Derecho Procesal por la Facultad de Derecho de la UAEM. Es profesor-investigador de tiempo completo con reconocimiento de perfil PROMEP. En 28 años al servicio de la UAEM ha ocupado diferentes cargos, destacando su labor como Secretario Técnico de la Oficina de Rectoría, Abogado General, Director de Desarrollo Administrativo de la UAEM, Director del Centro Universitario de Tenancingo, Director de la Casa de la Cultura de Tlalpan, Subdirector Académico y Director de la Facultad de Derecho, Director de la Biblioteca Central y Director de Evaluación de la Secretaría de Rectoría de la Universidad Autónoma del Estado de México.

se detendría, por ello la búsqueda de soluciones racionales a los problemas de México pasa por canon universitario de la educación, la ciencia y la cultura.

Ahora bien, el estudio de las dificultades nacionales ha sido una constante labor propositiva de la universidad pública. Recordemos que, en su obra *Los grandes problemas nacionales*, el historiador mexiquense Andrés Molina Enríquez trazó las líneas que predominaron en el análisis y los ejes temáticos de la política pública post revolucionaria. A la distancia, los problemas agrarios no sólo se diversificaron, sino que confluyeron con un cambio en las relaciones sociales e institucionales de la urbanización y en el desarrollo económico desde los años cuarenta hasta la década de los años setenta.² Asimismo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el Estado mexicano enfrentó la complejidad de nuevas realidades demográficas, económicas, culturales y de relaciones internacionales que fueron determinantes para establecer las líneas de trabajo de fines del siglo pasado e inicios del presente.

El proceso histórico y democrático de México en la segunda mitad del siglo XX no se podría explicar sin el rol protagónico de la universidad pública como el bastión de los avances tecnológicos en la producción, la propagación de la educación superior como modo de vida digno y como foro de discusión científica de los problemas nacionales. Esta perspectiva del papel de la universidad como modelo de institución pública contribuyó a la consolidación del Estado mexicano en el ámbito cultural, educativo y productivo. A la vez, la educación ha sido uno de los derechos más reclamados por la sociedad mexicana de la postguerra y esto se debe al papel del liderazgo educativo que se impulsó en la Universidad Nacional, en el Instituto Politécnico y en las universidades autónomas de las entidades federativas que habían forjado una tradición liberal de la enseñanza y el humanismo del siglo XVIII.

A pesar de su tradición, éxito y reconocimiento nacional e internacional, la universidad pública mexicana afronta dificultades y nuevos retos en el contexto nacional derivado de la complejidad de los conflictos económicos, de seguridad y de gobernanza. En la segunda mitad del siglo XX, las pautas postrevolucionarias demandaron de estas instituciones de educación superior fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, les depositaron la confianza pública para formar a los mexicanos en el ideal revolucionario, sin embargo, en el siglo XXI, se les reclama una labor constructiva y activa en la definición de sus fines, con líneas más pragmáticas para fortalecer al Estado constitucional.

² Al periodo catalogado como el desarrollo estabilizador, en el que el Estado afianzó su participación y dirección en la economía nacional, en la producción agrícola e industrial; actividades que influyeron en el aumento del PIB y en el crecimiento del mercado interno aunado a la inversión extranjera, el aumento de las reservas de dinero y la productividad en todos los sectores, gracias a su política de autonomía productiva defendida por el Estado. *Cfr.* Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, 2007, México, pp. 255, 285-294.

En este escenario, la universidad pública en México es protagonista *sine qua non* de la dinámica estatal, se erige —nueva y necesariamente— como el espacio natural para replantear un análisis que haga posible el entendimiento del proceso historiográfico de los problemas nacionales de los últimos 60 años.

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.

El presente ensayo tiene por objeto realizar una breve revisión de los temas apremiantes de la agenda pública mexicana con una somera descripción de los avances y retrocesos de la segunda mitad del siglo XX y la perspectiva del papel de la universidad pública en el umbral del siglo XXI; en primer lugar, es necesario puntualizar que el papel científico, cultural y productivo de estas casas de estudio forma parte de un proyecto de Estado que tiene su punto de apoyo en el humanismo³ como núcleo axiológico de la sociedad mediante acciones prácticas para transformarla; que supere la diversidad y la fragmentación y que genere cohesión en torno a la tolerancia, la solidaridad y el progreso de la vida nacional. En segunda instancia, resulta imprescindible definir los problemas contemporáneos bajo enfoques analíticos que permitan su mejor identificación y solución.

Cabe recordar que en la segunda mitad del siglo XX, la universidad pública —gracias al reconocimiento de su autonomía en clave normativa—⁴ fue el germen del progreso científico del país. El fortalecimiento de la docencia, la investigación y la profesionalización de la población postrevolucionaria fue una de las contribuciones de la universidad en los años setenta que armonizó el aumento de la demanda de educación superior (frente al crecimiento demográfico) y en este contexto se crearon

³ A grandes rasgos tomo estas bases del *humanismo* descrito por Noé Esquivel Estrada, quien lo identifica como una respuesta a la deshumanizada sociedad actual y, en este sentido, visualiza a la universidad esencialmente como una comunidad humana encargada de la formación integral del hombre. Esquivel Estrada, Noé Héctor, *La universidad humanista ¿Utopía inalcanzable?*, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Estudios de la Universidad, México, 2008, 2ª ed., pp. 78, 79, 83.

⁴ No se debe pasar por alto que las reformas del artículo 3 de la Constitución en 1981, y la última del 20 de febrero de 2013, construyen la unión del derecho a la educación con la autonomía de la universidad pública, y que ambas acepciones constituyen un eje constitucional de la vida de la educación superior. Así “desde el marco constitucional, la autonomía es comprendida como un derecho de la universidad y como una garantía social de los ciudadanos, es un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria”. Olvera García, Jorge; Piña Libien, Hiram Raúl y Mercado Maldonado, Asael, “La universidad pública: autonomía y democracia”, en *Convergencia* [online]. 2009, Vol. 16, no. 51, pp. 301-321.

diversos programas para su expansión,⁵ que posteriormente la convirtió en un organismo esencial para definir el rumbo de la educación superior.

Uno de los instrumentos esenciales para propender la labor sustancial de las universidades fue la gestión del financiamiento con miras a establecer proyectos de largo alcance con objetivos internos (mejorar la investigación, ampliar las bases didácticas, mejorar los servicios a la comunidad universitaria) y externos (proponer planes de trabajo para la coordinación interinstitucional, proyectos científicos con otras entidades educativas y de la sociedad civil) que hicieron de la universidad un ámbito importante en la toma de decisiones de la vida pública.

En los últimos 15 años, el modelo de financiamiento de la universidad pública se ha diversificado gracias a las fuentes de apoyo y los incrementos presupuestales⁶ que se han logrado a pesar de las dificultades económicas, esto permitió a las universidades generar mayor conocimiento, mejorar las condiciones de trabajo y vida de la comunidad universitaria e impulsar proyectos en los sectores productivos comunitarios. De esta manera, la contribución de la universidad a la economía ha sido un factor incipiente que requiere mayor explotación, pues, si bien es cierto que en la segunda mitad de siglo pasado se crearon bases para su mejoramiento, en el siglo XXI estas bases podrían adquirir una cualidad más eficiente.

Otra de las contribuciones importantes de la universidad pública mexicana, en la segunda mitad del siglo XX, fue la construcción de condiciones axiológicas para enaltecer el papel de la educación y, particularmente, de la educación superior al progreso de México, así como la aportación de posturas críticas de la realidad y estudios sobre la función del Estado, aportaciones que formaron las conexiones que sólo se pueden generar en un espacio de discusión libre y racional en el que la autonomía cobra un sentido material: el campus de la universidad, o, como nos gusta decir, en *Ciudad Universitaria*.

Esta *polis* de debate intelectual y de intercambio cultural capitalizó los valores del siglo XX, en la razón, en la educación, en el mejoramiento de las capacidades del ser humano y en las libertades más preciadas de la sociedad moderna: la equidad y la armonía social que se opone a todo tipo de violencia. Considero que, culturalmente, ésta fue la mayor aportación, en términos de valoración sistemática, de la actividad

⁵ Sobre este punto y la evolución de la estadística de la matrícula de educación superior, Tuirán, Rodolfo y Muñoz, Christian. “La política de educación superior, trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia, *Los grandes problemas de México, VII, Educación*, El Colegio de México, 2010, p. 359 y ss.

⁶ El subsidio público aumentó a un ritmo de promedio anual de 1.4% entre 2001 y 2010, que también benefició a las normales, institutos tecnológicos y universidades interculturales. *Cfr.* Tuirán y Muñoz, *op. cit.*, pp. 377-379.

universitaria como actividad de una nación. Por otra parte, el papel de la universidad pública como agente de progreso en una época que para México no fue fácil de afrontar, especialmente a partir de la devaluaciones monetarias de los años ochenta y las contrariedades económicas que afronta el Estado mexicano desde entonces.

Ahora bien, es necesario apuntar que la sociedad mexicana de fines de siglo XX tiene muchas simetrías con la de mitad del siglo, pues en esta época también sucedió, sin un control previo ni planeación, el incremento de la población, la expansión urbana; la transformación de las relaciones económicas y de producción, así como el surgimiento de agentes y operadores externos en la gobernabilidad. Estos factores, que no corresponden a un marco económico, sociológico o jurídico bien delimitado, obligan a la universidad pública a reconceptualizar sus bases de acción para comprender mejor a la sociedad y poder descubrir las causas y efectos de estas nuevas realidades y, en consecuencia, transformarlas.

El reconocimiento de nuevas dimensiones problemáticas en la sociedad conlleva un reto distinto para la universidad. Si en el pasado tuvo un papel protagónico, en el presente este papel adquiere mayor fuerza, ahora, la universidad pública es el agente orientador, actor dinámico y transformador, receptáculo de la confianza pública que tiene el compromiso de identificar los requerimientos de innovación y herramientas del desarrollo.⁷

En este sentido, la responsabilidad de la universidad pública debe contar con una cualidad dialógica para contribuir con otros actores en el diseño de los planes y acciones que favorezcan no sólo el progreso, sino la superación de problemas puntuales que México afronta.

La referencia obligada para comprender la importancia del papel de la universidad pública es la filosofía política inmersa en el Artículo 3 de la Constitución mexicana⁸ que sienta las bases de los componentes normativos de la universidad pública y como expresión originaria del proyecto de Estado.⁹ Me referiré a estas bases ontológicas de

⁷ Pedroza Flores, René, “Responsabilidad social de la Universidad: Contexto y reconceptualización”, en Pedroza Flores, René y Salvador Benítez, J. Loreto (coords.), *Responsabilidad Social de la Universidad*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2011, p. 84.

⁸ Esta categoría normativa implica una distinción ética para concebir el papel del derecho en la sociedad ya que conforma un núcleo axiológico del quehacer universitario. Sobre la cuestión remito a un estudio más profundo en: Olvera, Jorge, “Valores y principios constitucionales universitarios” en Piña Libien, Hiram Raúl y Uribe Arzate, Enrique (coords.), *Estudios en Homenaje al Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz, la Dimensión deonto-teleológica de la Universidad Pública Mexicana del siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2008.

⁹ De acuerdo con Barba Casillas, esta condición jurídica del significado del derecho a la educación unido a otros derechos se forjó desde la revolución de 1910 para erigir el progreso, bienestar y la formación ciudadana. Barba Casillas, José, “Los valores de la Educación”, en Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia. *Op cit.*, pp. 63 y 64.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

la educación superior, en virtud del contenido constitucional que le otorga cualidades fundamentales para la vida personal y comunitaria de los individuos:

Artículo 3:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. *Párrafo reformado DOF, 10-06-2011.*

Además:

III. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político; sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.¹⁰

La conceptualización de la universidad pública en el artículo tercero es la plataforma de la fundamentalidad de la educación superior y la directriz en todos los sentidos de su ejercicio. Los postulados constitucionales son los valores que se llevan a la práctica en la vida universitaria cotidiana, de ahí que no sólo representan normas procedimentales; representan la estructura teleológica de la Universidad; un *ethos* de la enseñanza, de la redención del hombre en los más altos valores de una sociedad y enmarcan a la democracia como sistema de vida que le permita a los individuos adquirir las capacidades para proyectar su dignidad en la vida pública. Bajo estas claves normativas, la universidad pública ha de trabajar en conjunto con la sociedad para difundir la cultura constitucional y hacer realidad el contenido axiológico de la su norma fundante.

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada. DOF, 07-07-2014.

La tarea específica de la universidad pública —asociada con los problemas nacionales— consiste en definir un esquema de las situaciones que requieran atención primordial. Para lograrlo es necesario acudir al análisis de datos que identifique las cuestiones que demandan intervención a través de estructuras institucionales y societarias. Este punto de partida favorece la gobernabilidad a través de todos los sectores que en el estudio y en la discusión de los problemas nacionales conforman el diálogo necesario entre el Estado y los gobernados, bajo un enfoque complementario, como piedra angular para erigir soluciones en la esfera pública.

Definir los problemas sociales es una de las formas de vinculación entre universidad y sociedad, esta definición se debe consolidar a través de mecanismos de planeación, bajo una perspectiva científica de análisis para obtener un esquema de solución. La tarea requiere una identificación cuantitativa de los problemas y su manejo sustentada en razones de pertinencia y utilidad mediante bases conceptuales teóricas y prácticas que tienen como objetivo la planeación estratégica para su solución.

Un primer enfoque parte del análisis de los datos que muestran gráficamente los problemas nacionales que pueden estudiarse, principalmente, a través de la información existente en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las Organizaciones no Gubernamentales. Esta articulación tripartita representa la comunión entre el liderazgo y la aplicación efectiva de soluciones a través de los operadores que interactúan en el espacio público y otorga a la sociedad civil su lugar en el planteamiento de problemas y soluciones.

Para reconocer la problemática nacional de la actualidad desde una perspectiva cuantitativa, como categorías prioritarias sólo abordaré los temas de la educación superior, el desarrollo económico y la seguridad.¹¹ La razón de esta delimitación reside en datos de los indicadores que muestran rezago y falta de soluciones a largo plazo y, principalmente, porque el tema económico está ligado al de la educación y la seguridad en todos los ámbitos, entre más servicios educativos se otorguen, más libertades públicas tienen oportunidad de llevarse a cabo: trabajo, información, telecomunicaciones, recreación cultural, etcétera.

¹¹ Como se verá más adelante, estos tres temas representan las vertientes problemáticas más relevantes en México. La seguridad humana es un concepto emergente en la discusión académica. La ONU establece que: “*la seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos*”. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Dependencia de Seguridad Humana Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Nueva York, 2012. Disponible en https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/1241684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf

En lo que se refiere al problema económico de México existe un panorama de bajo crecimiento y de falta de ingresos que sufren las familias. La estadística nacional sobre empleo y seguridad social describe un aumento de la población masculina y femenina, económicamente inactiva y, en consecuencia, con falta de acceso a la seguridad, sistema de cotización, salud y servicios sociales¹² de la población en edad productiva.

Por otra parte, según Cadena, *et al*, los indicadores de crecimiento económico mexicano en los últimos 25 años se han estancado. El aumento multidimensional de la pobreza y la falta de acceso a servicios esenciales es una constante en las entidades federativas; en el desempeño macroeconómico, los indicadores de bienestar en México presentan inestabilidad; situación a la que también han contribuido los vínculos económicos internacionales con un impacto negativo notorio en el sector estatal y municipal. Asimismo, tampoco se ha reducido la desigualdad educativa en sectores pobres, ni aumentado la cobertura del servicio escolar. La productividad del mercado interno tampoco ha tenido un incremento suficiente.¹³

En materia de seguridad, los datos que aporta el INEGI¹⁴ marcan los retos que son prioritarios en la agenda nacional, especialmente para identificar las áreas en que la universidad pública puede contribuir mediante la creación de proyectos de largo alcance para disuadir la inseguridad y proteger a los sectores vulnerables (jóvenes, personas de la tercera edad, mujeres y estudiantes). El escenario nacional reclama que la estrategia en este punto sea la especialización de las universidades públicas del país para generar soluciones estructurales en este renglón.

La justificación de la intervención de la universidad pública radica en proponer nuevas líneas científicas para la revaloración sistemática que tienda al fortalecimiento integral de las actividades esenciales del hombre. La seguridad, vista de este modo, incluye elementos reales, estructuras, individuos, leyes, metodologías, condiciones, fuerzas armadas, procesos, ideas, fenómenos, valores culturales, científicos, jurídicos y naturales, esto

¹² Vid, cuadros 4.26a, 4.26b y cuadro 5.1 (Precisiones estadísticas) de la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013: ENESS*, INEGI, México, 2014.

¹³ Datos obtenidos de las tablas y referencias cuantitativas de Cadena, Kiyomi; Scott, Kinnon y Tiongson, Erwin R., “Is Mexico on the Path to Shared Prosperity?”, *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*, Louise Cord, Louise, Genoni, Maria Eugenia and Rodríguez-Castelán, Carlos (eds.), Conference Edition, World Bank, Washington, 2015, pp. 171-186.

¹⁴ Especialmente de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014*, del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2015; se puede obtener la información relativa a la dispersión de las alternativas de seguridad pública bajo condiciones y enfoques distintos a los de una visión conflictiva sino cooperativa, ya que los datos que arroja la encuesta muestran que la sociedad tiene una percepción sectorial de la inseguridad.

asociado a una visión de mundo progresista; la base de esta percepción es la seguridad humana como un objetivo fundamental de todas las actividades de seguridad.¹⁵

En este contexto, asumir que la seguridad sólo implica seguridad pública, o la ausencia de delincuencia, es una visión estrecha que no toma en cuenta el fenómeno social en su totalidad. La universidad pública, como ente racional, da cuenta de que las acciones para disuadir las condiciones de violencia comienzan por replantear la seguridad con la connotación humana que amplifica las soluciones.

Por otro lado, el tema de la educación superior en cuanto a su valoración cualitativa requiere su comprensión como una de las claves del progreso de la sociedad mexicana y fundamento del orden democrático estatal. Ante el crecimiento de la población y de los retos económicos que demandan competitividad en el comercio, la industria, la agricultura, las telecomunicaciones y el desarrollo sustentable; la educación reclama mayor apoyo del gasto público para que el crecimiento científico tenga competitividad.

En 1995, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) propuso la movilización de todos los actores y todos los interesados para aumentar la inversión en educación superior; debido a la necesidad de:

- Reconocer que la educación superior es una inversión social importante y, por lo tanto, asignarle fondos públicos adecuados.
- Empezar una seria búsqueda de nuevos métodos de financiación, basados en la participación de todos cuantos directamente o indirectamente se benefician de la educación superior, incluyendo el sector económico, las comunidades locales, los padres, los alumnos y la comunidad internacional.¹⁶

En atención a las propuestas internacionales, los planes y programas de la educación superior han tratado de llamar la atención de los sectores más amplios para afrontar la escasez de recursos. En 2001, el Poder Ejecutivo estableció el Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) como una plataforma para apoyar proyectos integrales. Programas de certificación y

¹⁵ Janosec, Josef, “Differences between the Protection of Society and Population Protection”, *The Science of Population Protection*, vol. 2, 2010, p. 2, Disponible en: <http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/eng/6/11.pdf>

¹⁶ UNESCO, (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, Francia, 1995, pp. 48-49.

planeación de metas a corto y mediano plazo.¹⁷ El fruto de esta acción coordinada por las universidades públicas se ha reflejado en la mejora de los procesos internos de atención a la comunidad universitaria, favoreciendo la investigación, el intercambio académico internacional (movilidad de alumnos y profesores), el aumento de becas y en el apoyo de espacios académicos.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente sino apenas un primer paso para maximizar el gasto público para la universidad. En 2015, los datos de la UNESCO describen que el crecimiento del gasto público en educación en México, durante el periodo de 1999 a 2012, no ha rebasado la escala de 5.6 por ciento,¹⁸ esto presupone limitaciones para el desarrollo no sólo de la universidad pública como tal, sino de los avances científicos del país. Uno de los indicadores positivos que propone la UNESCO es el incremento del gasto en la educación (como en los países nórdicos) para vincular los sectores productivos con los educativos. Aquí destaca que el Poder Ejecutivo nacional es consciente de este apoyo. El *Plan Nacional de Desarrollo* relaciona la productividad de la educación superior como un instrumento de apoyo al sector productivo por medio del trabajo profesional; reconoce que la vinculación de la educación con el mercado laboral debe atender esta realidad como una de sus estrategias más apremiantes.¹⁹

Organismos internacionales y nacionales dan cuenta de la importancia del gasto público en la educación superior, por ello, la construcción de un modelo más eficiente en la asignación de los recursos es la única alternativa financiera que puede mejorar aspectos sustanciales en la atención a los problemas nacionales desde el foro universitario, ya que la productividad, la capacidad de innovación y la infraestructura de la universidad es un pivote socioeconómico que potencializa los indicadores del desempeño económico.

¹⁷ Cfr. Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (CIEES), marzo 2008. El FIUPEA, con base en el paradigma de planeación del PIFI, ha fomentado en las universidades públicas e instituciones afines la formulación y actualización de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), cuyo objetivo es el aseguramiento de la calidad de los programas educativos (PE), y de los procesos de gestión y servicios que éstas ofrecen; por lo que coadyuva al cumplimiento de las metas de calidad en la educación superior; aunque el informe pone de manifiesto la inexistencia de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) con relación al presupuesto ejercido. pp. 2 y 91. Disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1427/2/images/informe_final.pdf

¹⁸ UNESCO, *Education For All 2000-2015: achievements and challenges*, France, 2015. Ver la tabla 8.1: *A majority of countries have increased education spending as a share of national income since 1999 Public expenditure on education as a percentage of GNP, 1999 and 2012*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>

¹⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, p. 62.

En este sentido, desarrollo educativo, desarrollo humano y crecimiento de las fuentes de financiamiento de la universidad constituyen directrices de competitividad para afrontar los retos que enfrenta México desde la década de los noventa, sobre todo a partir de la mundialización y diversificación de los procesos económicos que suponen nuevas oportunidades de forjar modelos de intervención con el trabajo de la universidad pública. Resulta pertinente retomar los lineamientos establecidos por la UNESCO como fuente de las acciones propositivas de la educación superior, uno de los “pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, por lo que deberá ser accesible para todos a lo largo de toda la vida; y de que se necesitan medidas para asegurar la coordinación y cooperación entre los diversos sectores”.²⁰ En su aspecto normativo, la Declaración de la UNESCO pugnaba por dar a la educación superior:

- Orientaciones a largo plazo de objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente.
- Promoción del saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados.
- Los responsables de la adopción de decisiones en los planos nacional e institucional deberían situar a los estudiantes y sus necesidades en el centro de sus preocupaciones.
- La gestión y el financiamiento de la enseñanza superior exigen la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas, basadas en la cooperación establecida entre los establecimientos de enseñanza superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación.²¹

Sin duda, los ejes de las recomendaciones de la UNESCO marcan el camino que debe seguir el trabajo universitario en armonía con la sociedad. La toma de decisiones sobre la educación superior facilita su capacidad proactiva en el sistema de gobierno de las naciones y se convierte en un foro conveniente, útil y pertinente para llevar a cabo las labores de planeación y coordinación de las políticas que un Estado necesita para afrontar los problemas nacionales.

Por otra parte, las ventajas que se obtienen de la inclusión universitaria para optimizar la planeación institucional forman parte del compromiso del Estado para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. La coordinación intergubernamental no puede

²⁰ UNESCO, *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*, 9 de octubre de 1998.

²¹ *Ibid*, artículos 6, 10 y 13 de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción.

prescindir de la guía científica que proporciona la universidad a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de los tres ámbitos de gobierno: nacional, estatal y municipal. La cercanía regional de las universidades autónomas de las entidades federativas con los problemas regionales pueden plantear las mejores herramientas de análisis de los problemas locales y sus soluciones. Por lo tanto, el trabajo universitario en combinación con el entramado institucional puede tener cualidades más asertivas en cada ámbito geográfico de la nación y aplicar soluciones de acuerdo a cada contexto.

En tal virtud, la permeabilidad de la influencia de la universidad pública en los espacios públicos ha sido subestimada; su labor como casa de estudios en donde se genera, recrea y difunde la cultura y el conocimiento en todos sus aspectos debe ser reordenada con un nuevo matiz institucional que le otorgue un lugar preponderante en el tratamiento de los asuntos públicos como un órgano especializado; referente ineludible de las soluciones que pueden crearse para atender la compleja problemática nacional.

Hasta aquí se han descrito brevemente las condiciones de los problemas nacionales en los aspectos sustantivos de seguridad, economía y educación. Las referencias cuantitativas sirven para justificar que estos rubros requieren atención urgente por parte de la sociedad en su conjunto y la universidad pública no puede estar al margen sino en el centro de la discusión y rebate de la problemática nacional. Así, la visión académica promueve la interacción entre los operadores y los destinatarios de las soluciones a las dificultades de la vida pública, esto conlleva definir un papel más incluyente de la universidad, tal como se describe a continuación.

PAPEL DE LA UNIVERSIDAD ANTE LOS PROBLEMAS NACIONALES.

En el comienzo del siglo XX y después de la segunda mitad, el papel de la universidad fue un medio para consolidar un sistema educativo de valores el camino que siguió durante la segunda mitad del siglo XX en los intereses comunes postrevolucionarios. Pero, ante los indicadores referidos, el papel de la universidad se vuelve un punto de apoyo para atender esta problemática económica, de seguridad y educativa, con soluciones de mayor calado bajo las cuales es necesario rediseñar su propias políticas y planes, para lograr una mejor coordinación con las instituciones gubernamentales, no sólo del ámbito nacional y local, sino que también debe buscar el encuentro con aquellas instituciones de proyección internacional.

En la Universidad Autónoma del Estado de México, conscientes de que el incremento del tratamiento científico de los problemas nacionales es una necesidad apremiante, la investigación tiene la seriedad, la visión comunitaria y el rigor que la formación científica y la necesidad social exigen. A través de los proyectos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) se han formado grupos de trabajo especializados en Estado Constitucional y seguridad pública que elaboran proyectos y trabajo académico para enarbolar líneas de acción propositivas para atender el problema de la inseguridad con el enfoque de la seguridad humana que propone la Organización de las Naciones Unidas.²² Los planes y programas son diseñados con esta visión estructural:

En el *Plan Rector de Desarrollo Institucional 2013-2017* de la Universidad Autónoma del Estado de México se trazaron los *Ejes transversales del accionar institucional* mediante objetivos para contribuir al desarrollo sustentable, al crecimiento económico, mejorar el bienestar comunitario, a través de líneas estratégicas que definen nuevos paradigmas de gestión y de la acción universitaria en la sociedad.²³ Asimismo, como *Columna del desarrollo universitario* se impulsa una política científica que busca reforzar la visión a largo plazo con metas y mediciones específicas para crear resultados tangibles, acordes con las necesidades del contexto histórico actual.²⁴

De este modo la planeación institucional pretende mejorar el trabajo interno para poder satisfacer los objetivos externos. La estrategia es ambiciosa en cuanto que se afrontan problemas exógenos para lograrlo (como se advirtió en el estado de la cuestión, el panorama económico dificulta, en no pocos rubros, la consecución de las metas). No obstante, bajo estas circunstancias, los objetivos del *Plan Rector* se cumplen gracias al capital humano y los valores de la universidad pública, pero, ¿cuál el objetivo y la teleología de estos ejes de trabajo?

Como sostiene Kaplan, la universidad es el nexo que une, solidifica y orienta la ciencia, el Estado, la tecnología, el Derecho y sus múltiples interrelaciones.²⁵

²² Se trata de proyectos de ciencia básica a través del Conacyt que se llevan a cabo en el Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho; en los que el análisis de los problemas de seguridad se ha realizado mediante el trabajo coordinado con organizaciones civiles de derechos humanos, con las comisiones de derechos humanos del Congreso de la Unión, la Procuraduría de Justicia del Estado de México y, especialmente, con la colaboración de otras universidades nacionales, así como internacionales, con el objetivo de crear un panorama amplio y comparado del análisis de la problemática.

²³ Universidad Autónoma del Estado de México, *Plan Rector de Desarrollo Institucional, 2013-2017*, Dr. en D. Jorge Olvera García, Universidad Autónoma del Estado de México, 2013, p. 47 y ss.

²⁴ *Ibid.*, epígrafes 4.2.1.8 y 4.2.1.8.2, pp. 98, 99 y 100.

²⁵ Kaplan, Marcos. “Prólogo” en *Ciencia Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, UNAM, México, 2000.

La búsqueda de líneas dialógicas de trabajo analítico y científico para llevar a cabo esta conjunción de valores y acciones. Si se toma esta visión multidimensional de la universidad, los productos de investigación junto con la labor de la educación superior (como fuente de soluciones y de creación de herramientas de progreso) podrán ser categorizados en ese proyecto de vida social que México necesita.

Lo anterior traería como consecuencia el mejoramiento de los niveles de bienestar y entendimiento de la política científica que se debe impulsar a través de la universidad. Este aspecto autoritativo responde a las necesidades de adaptabilidad de la institución —si se me permite la metáfora— como organismo vivo, con una significación que la visualiza como fuente de *soluciones vitales* en la sociedad.

El breve repaso de la problemática nacional que reclama atención urgente es un llamado de atención a todas las estructuras políticas, jurídicas, sociales, económicas y científicas del país. El hombre y su socialidad no puede prescindir de la institucionalidad, pero la capacidad institucional debe estar al servicio del hombre. El humanismo transformador, que no es un rótulo vacío, es una forma cotidiana de trabajo y elección de herramientas al servicio de la proyección de la dignidad humana.

La UNESCO hace hincapié en el aspecto del fortalecimiento comunitario a través de la educación. El papel de la universidad pública puede construir a la sociedad como un organismo que envuelve el todo de la acción estatal. Así, la educación superior tiene que salir de su campo interno de actuación y transformarse en una herramienta de Estado, de tal forma que “la respuesta activa de la comunidad educativa a las necesidades de otros sectores, y la participación en el diálogo con expertos externos, será un paso positivo, ayudando al campo de abandonar su enfoque en detrimento de trabajar en relativo aislamiento”.²⁶

El cambio del papel de la universidad pública debe apartarse de verla como un mecanismo aislado y concebirla como parte del Estado, como un organismo esencial para acrecentar la influencia de los valores educativos, como categorías vinculantes de su aspecto normativo. Además, la perspectiva internacional incide en esta reciprocidad entre cooperación para eliminar condiciones conflictivas en una sociedad. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2014* puntualiza, entre otros aspectos para mejorar la capacidad de los Estados, las siguientes actividades:

- La prestación universal de servicios sociales básicos puede aumentar las competencias sociales y reducir la vulnerabilidad estructural. Además, puede ser una fuerza poderosa para igualar las oportunidades y los resultados. Por ejemplo, la educación pública universal de alta calidad puede mitigar las diferencias educativas.

²⁶ UNESCO, *Education For All 2000-2015, Post-2015 Education priorities, BOX 91.9.*

- Las instituciones gubernamentales responsables y con capacidad de respuesta son decisivas para superar este sentimiento de injusticia, vulnerabilidad y exclusión que puede alimentar el descontento social.²⁷

Por ello, los retos de la universidad pública son los retos del Estado Constitucional. Ante esta demanda, en el siglo XXI, las instituciones de educación superior deben priorizar su actuación en la esfera pública. Si la universidad tiene su base filosófica en el humanismo como herramienta de transformación hacia mejores niveles de bienestar, la medición del desarrollo humano en nuestro contexto es el parámetro ideal para replantear nuevas medidas de cohesión social a través de la actividad sustantiva del proceso de enseñanza-aprendizaje y producción científica.

Visto de esta manera, el proyecto de la universidad vislumbra a la educación como un bien público porque debe ser accesible para el sector juvenil que demanda ocupación y porque es un proceso clave que comprende elementos analíticos necesarios para definir las políticas de Estado en todas las materias, la ciencia al servicio de la política humanista no puede dejar de lado la importancia de una reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad. El *Informe de Desarrollo Humano 2014* plantea los “Elementos de un contrato social mundial” y afirma que:

En el ámbito nacional se pueden mejorar las capacidades y proteger las oportunidades pero es más fácil promulgar las medidas nacionales cuando se cuenta con compromisos y apoyo a escala mundial. Los preparativos de la agenda para el desarrollo post-2015 y el establecimiento de los objetivos de desarrollo sostenible brindan una oportunidad a la comunidad internacional y los Estados Miembros para comprometerse con los servicios públicos universales, los umbrales de protección social nacional y el pleno empleo en calidad de objetivos principales para la comunidad mundial.²⁸

En este discurso internacionalista, la universidad pública reclama un espacio de reconocimiento pero, sobre todo, un deber que corresponde a su teleología con miras hacia un futuro inmediato mediante las metas que se programan en sus planes de trabajo. Algunas de ellas dependen de la voluntad y la cooperación de los poderes públicos para apoyar esta labor. Por lo demás, de las puntualizaciones de la UNESCO emergen nuevas directrices para reestructuración del trabajo universitario como punto de apoyo del progreso nacional.

²⁷ UNESCO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New, York, 2014, p. 8, 11.

²⁸ *Ibid.*, p. 12.

CONCLUSIONES.

Bajo estas consideraciones, la universidad pública, atenta como siempre a la visión vanguardista del ámbito internacional, es destinataria de este discurso para llevarlo a la práctica e insertarse en el modelo de toma de decisiones en cooperación con los órganos de gobierno para impulsar esta visión de analizar y solucionar los problemas. En este sentido, la universidad no puede ser ajena a las pautas de la gobernanza mundial que sugieren mejorar los mecanismos nacionales para maximizar las fuentes de solución en situaciones de vulnerabilidad social.

Ante este panorama, los problemas estructurales que aquejan al país tienen implicaciones en dimensiones políticas, sociales y económicas; es necesario prestar mayor atención a las naciones que cuentan con niveles de bienestar que fomentan la calidad de sus servicios públicos y el acceso a los derechos fundamentales²⁹ para el desarrollo humano (educación, salud, vivienda, empleo). Sus indicadores mantienen una relación positiva entre su inversión en gasto educativo y su productividad científica y tecnológica. En este sentido, el fortalecimiento del sector de la universidad pública y su comunidad es un elemento fundamental para apoyar las acciones pertinentes que logren soluciones estructurales en educación, economía y seguridad.

Así, la universidad pública en el siglo XXI se convertirá en uno de los bienes públicos que a todos nos corresponde cuidar, mejorar y potencializar, ya que es la fuente de cultura en el Estado Constitucional; es el gigante en cuyos hombros debe sostenerse la acción pública para ver más allá³⁰ y superar los problemas nacionales.

Ya que el desempeño de la universidad pública es el principal indicador del progreso científico de un país, resulta indispensable replantear la educación superior con un énfasis dialógico de soluciones, sin soslayar que constituye un factor determinante para medir el bienestar de un país. No olvidemos que sin educación no hay progreso científico ni tecnológico, y sin ellos, la sociedad se vuelve vulnerable a los riesgos del desempleo, de la inseguridad, la violencia, la agresión y la falta de cultura. Todo ello, como se denota en algunas partes de la república, tiene consecuencias negativas para todo el país.

Finalmente, como referencia y propuesta de acción para las universidades públicas, a partir de las cuales se forjarían líneas específicas para atender la problemática

²⁹ Les asigno esta cualidad porque son los que hacen posible la vida humana y tratan al individuo como *hombre situado en la democracia*; según la postura de Burdeau, Georges, *Traité de science politique, tome VI, La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique. Librairie Générale de droit et jurisprudence*, 2^a. ed., París, 1973.

³⁰ En paráfrasis de la frase de Isaac Newton “*If I can see further is by standing upon the shoulders of gyants*”. De la carta a su amigo y colega Robert Hooke, Cambridge, 5 de Febrero de 1675. Disponible en: <http://www.newtonproject.sussex.ac.uk/view/texts/normalized/OTHE00101>

nacional, de acuerdo a cada contexto, remito a lo que en el *Plan Rector 2013-2017*, se establecieron como retos de las Instituciones mexicanas de educación superior:

- A. Construir un sistema educativo de nivel superior integrado que atienda el desarrollo de las universidades públicas.
- B. Apoyo con equidad a proyectos educativos que estén dirigidos a jóvenes, que pertenezcan a segmentos vulnerables.
- C. Crear redes de colaboración nacionales para el desarrollo de proyectos de investigación en el ámbito internacional.
- D. El impulso a la educación en sus diversas modalidades para mejorar la calidad.
- E. Generar convenios con organismos públicos y privados, en los que la investigación básica y aplicada tengan lugar.
- F. La profesionalización de la administración de las instituciones de educación superior con esquemas claros de rendición de cuentas como compromiso social.
- G. La apertura de programas académicos innovadores y pertinentes en modalidades educativas alternativas.
- H. Flexibilidad en programas académicos que permitan salidas laterales y tomar en cuenta el tiempo de trabajo de los estudiantes.
- I. Incorporar la movilidad de estudiantes y profesores intra e interinstitucional para abrir las fronteras del conocimiento en todas las direcciones.
- J. Que el reconocimiento de la calidad académica cruce fronteras regionales, nacionales e internacionales, situación que constituye la puerta de acceso a la sociedad del conocimiento.
- K. La vinculación real y efectiva de la escuela con la industria nacional y con los sectores de la sociedad para abordar problemas de manera conjunta.³¹

Sin duda, las líneas expuestas reconocen el amplio carácter de la universidad pública como fuente de trabajo permanente para generar nuevos modelos de intervención en la problemática contemporánea. En consecuencia, la universidad pública tiene un llamado inexcusable a la transformación de México, a la reconstrucción de su democracia sustancial que le permite al individuo el reconocimiento y capacidad de actuar bajo

³¹ *Plan Rector de Desarrollo Institucional, 2013-2017*, p. 28.

los parámetros de la dignidad humana, ésta, es la mayor fuente de legitimidad de toda institución pública, y, por lo tanto, debe ser la fuente axiológica para encontrar las soluciones a *los grandes problemas nacionales* de la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia, *Los grandes Problemas de México, VII, Educación*, El Colegio de México, 2010.
- Burdeau, Georges. *Traité de science politique, Tome VI, La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique. Librairie Générale droit et de jurisprudence*, 2ª. ed, París, 1973.
- Esquivel Estrada, Noé Héctor. *La universidad humanista ¿Utopía inalcanzable?* Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Estudios de la Universidad, México, 2ª ed. 2008.
- Kaplan, Marcos, *Ciencia Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, UNAM, México, 2000.
- Pedroza Flores, René y Salvador Benítez, J. Loreto (coords.), *Responsabilidad Social de la Universidad*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2011, p. 84.
- Piña Libien, Hiram Raúl y Uribe Arzate, Enrique (coords.) *Estudios en Homenaje al Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz, la Dimensión deonto-teleológica de la Universidad Pública Mexicana del siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2008.
- Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007.
- UNESCO, (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, Francia, 1995.
- _____, Informe sobre Desarrollo Humano 2014, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York, 2014.

ELECTRÓNICAS:

- Carta de Isaac Newton a Robert Hooke, Cambridge, 5 de febrero de 1975.
Disponible en: <http://www.newtonproject.sussex.ac.uk/view/texts/normalized/OTHE00101>
- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013: ENESS*, INEGI, México, 2014. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825058777>

- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014*. Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2015.
- Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)*. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (CIEES), marzo 2008. Disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1427/2/images/informe_final.pdf;
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana*. Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Nueva York, 2012. Disponible en https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf
- Janosec, Josef. “Differences between the Protection of Society and Population Protection”, *The Science of Population Protection*, vol. 2, p. 2, 2010, Recuperado de: <http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/eng/6/11.pdf>
- Olvera García, Jorge; Piña Libien, Hiram Raúl y Mercado Maldonado, Asael. “La universidad pública: autonomía y democracia”, *Convergencia* [online]. 2009, vol., 16, n.51, pp. 301-321.
- Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*, Louise Cord, Louise; Genoni, Maria Eugenia and Rodríguez-Castelán, Carlos (eds.), Conference Edition, World Bank, Washington, 2015, pp. 171-186. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21751>

NORMATIVAS.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada DOF 07-07-2014.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, 2013. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>
- UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, 9 de octubre de 1998, y la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción.
- Universidad Autónoma del Estado de México, *Plan Rector de Desarrollo Institucional, 2013-2017*, Dr. en D. Jorge Olvera García, Universidad Autónoma del Estado de México, 2013.

DE CÓMO LA VIDA Y LA OBRA DE SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ INSPIRAN EL QUEHACER UNIVERSITARIO.

Carmen B. López-Portillo Romano.¹

La dura verdad parece ser esta: vivimos en un vasto y asombroso universo en el que cada día nacen estrellas y mundos son destruidos, en el que la humanidad se aferra a este oscuro terrón de roca. El significado de nuestras vidas y nuestro frágil reino deriva de nuestra propia sabiduría y de nuestra voluntad. Somos los guardianes del significado de la vida... Nuestro destino depende de nosotros.

Carl Sagan.

PALABRAS PRELIMINARES.

La educación es un acto de esperanza. La educación es esa vocación abierta a la interrogación, al diálogo, a la duda, a la reflexión, al saber y al conocimiento, creyendo que se puede cambiar nuestra forma de ser, que podemos mejorarla, que es posible crear, inventar una vida que valga la pena de ser vivida, construir un mundo mejor, más justo, más tolerante, más respetuoso, más libre, más en paz. El sentido de la vida humana no puede ser el monólogo sino el diálogo y la polifonía, es a través de la

¹ Carmen B. López-Portillo Romano es mexicana, licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, hizo su maestría en historia de América Latina en la Universidad de la Sorbonne. Es miembro, entre otras asociaciones, del Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, del Comité Editorial de Política, Sociología y Derecho del Fondo de Cultura Económica, y es miembro fundador de la Sociedad Mexicana de Bibliófilos. Asimismo, forma parte del grupo de investigadores convocado por la Universidad de California (UC Mexicanistas), y del International Women's Forum (IWF). Es miembro del Consejo de Fomento Cultural de la Delegación Cuauhtémoc y de 2009 a la fecha forma parte de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información. En marzo de 2009 recibió la Medalla al Mérito Institucional del Festival de México en el Centro Histórico, y en noviembre de ese mismo año el Gobierno del Distrito Federal le otorgó el Diploma de Honor en el Bicentenario, por la labor realizada a favor del rescate del Centro Histórico. El Instituto de la Mujer la distinguió con la Medalla Omecíhuatl por su labor a favor de la mujer. Ha participado en Congresos nacionales e internacionales relacionados con temas de cultura, historia, estudios de género, educación y literatura y dictado conferencias en México y el extranjero. Coordinó el libro *Sor Juana y su mundo*, Memorias del Congreso Internacional coeditado por la UCSJ, FCE y UNESCO. Ha participado en diferentes publicaciones y recientemente publicó el libro *Óyeme con los ojos, Sor Juana para niños*, coeditado por la UCSJ y Ediciones Nostra. Desde 1991 trabaja en la Universidad del Claustro de Sor Juana de la que es Rectora desde 1998.

conciencia de que el otro es constitutivo de lo que somos, que la vida cobra sentido; nuestro yo aparece cuando el otro nos mira, cuando el otro se nos da en la palabra. Acaso ése es el sentido último de la educación, vislumbrar al otro, descubrimos en su rostro y saber que nuestro destino está irrenunciablemente ligado al suyo. Si no es por eso ¿Para qué educamos? ¿Para qué dedicar nuestra vida, esta vida única e irrepetible a la educación? ¿Para dominar al otro? ¿Para apoderarnos de su vida, de su tiempo, de su libertad, de sus bienes, de su capacidad creadora? ¿Para reproducir este orden existente? ¿Para qué educamos si no creemos que es posible buscar la verdad, aspirar a ella? ¿Qué pasaría si no pudiéramos saber y dar razón de lo que las cosas son, de lo que pasa, de lo que somos, de lo que nos pasa? ¿Sería la vida y la convivencia posible si no pudiéramos coincidir en la pretensión de verdad, si no pudiéramos construir la palabra común? ¿Qué pasa cuando no nos importa o no queremos interrogarnos sobre la realidad, sobre el mundo, sobre nosotros, sobre los otros, sobre lo que acontece, con una pretensión de verdad o no queremos siquiera dudar, cuestionar, interrogar? Acaso lo que aparece es el desierto, la devastación y el silencio, y de nuevo la voz de los sofistas, que se apropian del lenguaje y lo manipulan a su antojo desde el poder, sus sentencias y caprichos.

A ellos valdría la pena recordarles aquella frase de Macbeth: *«La vida no es más que una sombra andante, un pobre actor que se agita y jacta durante su tiempo en escena, y después no se oye más. Es un cuento que cuenta un idiota, lleno de ruido y de furia, cuyo significado es nada»*.²

Por eso celebro que en una publicación como ésta se abra un espacio para recordar el legado de Sor Juana, para pensar cómo su vida y su obra pueden inspirar el quehacer universitario, cómo sus palabras nos permiten darle significado a la vida.

² William, Shakespeare. *Macbeth*, acto V, escena V.

DEL LEGADO DE SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ.

Me parece —dijo Sócrates en su Apología— que el dios ha agregado a la ciudad a alguien como yo para que no cese de despertaros (...). Pero vosotros, probablemente irritados como aquellos a quienes se despierta cuando estaban dormidos, escucharéis acaso a Ánito y me condenaréis a muerte fácilmente. Así podréis pasar todo el resto de vuestra vida durmiendo. A menos que el dios, cuidando de vosotros, os envíe a otro.³

Sor Juana es uno de esos seres que el dios, ése del que habla Sócrates, envió para aguijonear nuestra conciencia con preguntas, para despertarnos del letargo y la comodidad, para interrogar lo que somos, para imaginar otros mundos posibles, otras maneras de vincularnos, otras formas de vivir. La obra de Sor Juana es una invitación a abrirnos al porvenir, a superar una forma de pensar lo real, es una advertencia frente al olvido, frente al pasmo y la parálisis, la impotencia y el cinismo. Sor Juana amó las palabras, dedicó su vida al saber, a la búsqueda de la verdad, a la defensa de la libertad, al derecho al conocimiento, a la defensa de los derechos de las mujeres.

DEL AMOR A LAS PALABRAS.

*Aunque cegué de mirar
¿qué importa cegar o ver,
si gozos que son del alma
también un ciego los ve?⁴*

Sor Juana

La poesía, —como lo sugiere Eduardo Nicol— fue la que inició una relación verbal desinteresada con la realidad, abriendo la posibilidad de la gratuidad de la palabra, vocación por el saber sin trampas, sin dobles intenciones, indagación de la verdad como experiencia de vida; despertar atento, cuidadoso al ser de las cosas, misterio que se da en sí como respuesta.

³ Platón, *Apología de Sócrates*, 31 a.

⁴ Sor Juana Inés de la Cruz, *Obras Completas*, México, FCE, 1976, T. I, p. 273.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

La tarea del poeta, como la del pensador, es la de vigilar, cuidar de la palabra, velar por la morada del ser.⁵ Sor Juana es una de las cuidadoras de esa morada, en ella está integrada su vida, a su pensamiento, su quehacer, su ser.

Sor Juana vivió para pensar y pensó para vivir. Sabía que el sentido de las palabras es indicativo del sentido de la vida, que el pensamiento queda fracturado respecto de la vida, si separamos ideas y existencia.

A cuya loca ambición,
en proporcionada pena,
correspondió en divisiones
la confusión de las lenguas;
que es justo castigo
al que necio piensa
que lo entiende todo,
que a ninguno entienda.⁶

La palabra de Sor Juana se da en el libre juego de la metáfora, apertura y tensión, que acoge al propio azar, al misterio de la vida.

obscurécese el discurso
entre confusas tinieblas;
pues ¿quién podrá darme luz
si está la razón a ciegas?⁷

La metáfora en Sor Juana es ambigüedad y seducción, gesto que se pierde al mostrar un mundo no nombrado, expresión estética que dota a lo real de una nueva dimensión: la semejanza de lo que anuncia, acentúa la diferencia de lo que muestra.

Sor Juana, a través de la poesía, resolvió la paradoja de la libertad a través de la experiencia ética de la propia entrega. Ella hizo poesía porque fue la manera en que unió el pensamiento a la vida, movimiento introspectivo de la reflexión, palabra inteligente que supo leer en su ser y, cuidadosamente, en el ser de las cosas.

⁵ Heidegger, *El ser y el tiempo*.

⁶ Sor Juana Inés de la Cruz, *op. cit.*, T. III, p. 38.

⁷ *Ídem*. T. I, p. 168.

DE LA DEFENSA DE LA LIBERTAD.

El pensamiento de Sor Juana se sustenta en la gratuidad del amor que posibilita el saber y la vida, la relación con el otro, con el mundo, con uno mismo, con lo que nos trasciende; cumplimiento de lo que estamos llamados a ser. La gratuidad del amor debe entenderse como amor desinteresado, amor que no usa, que respeta y acepta lo que el otro es, sin exigencia, sin juicios o dobles intenciones, reconociendo la absoluta otredad del otro. Amor divino indiferente que Sor Juana explica en la *Carta Atenagórica*, amor que no exige correspondencia descrito en su poesía, amor inútil intuído en *El Sueño*. Claro, la indiferencia, la no correspondencia y la inutilidad tienen connotaciones negativas cuyo sentido hay que entender.

Sor Juana afirma en la *Carta Atenagórica* que Dios no quiere concedernos favor alguno, puesto que nos ha hecho libres, que el máximo favor que puede hacernos es el de no hacernos favores, dejándonos en libertad: “la mayor fineza del Divino Amor son los beneficios que nos deja de hacer”,⁸ y que ella llama beneficios negativos. Paz interpreta las palabras de Sor Juana de la siguiente manera: “Dios nos ha hecho libres, parece decirnos Sor Juana a través de todas esas paradojas y agudezas, y el favor más grande que nos hace es dejarnos en libertad. O sea nos favorece con su indiferencia.”⁹ Es esa actitud divina la que da fundamento, la que garantiza la libertad humana. Pero la indiferencia divina no debe entenderse como desinterés sino como el reconocimiento de la perfección del amor, de la gratuidad, que permite que se cumpla el ser que somos al liberar nuestra libertad de todo compromiso, de toda atadura, de todo ejemplo, de toda necesidad, de todo temor.

De acuerdo con esta premisa sorjuanina la actitud consecuente de los seres humanos en su interrelación, es, por un acto de voluntad, el entero respeto a la libertad, a la diferencia, al ser de cada quien. La indiferencia divina es, por tanto, ejemplar para la conducta humana. El amor indiferente instaura una conducta ética de respeto a lo que el otro es, a la diferencia del otro, que lo concibe no como límite de la propia libertad, como obstáculo que hay que vencer, aniquilar o dominar, sino como dación: reconocimiento de la libertad del otro, correspondencia que, al no exigirse, otorga el propio amor que por amor se cumple. El amor perfecto entre los seres humanos, el más completo, es el amor que no exige correspondencia, afirma Sor Juana una y otra vez, pero no por ser un amor fracasado, sino porque el amor reconoce que el otro no puede ser reducido a ser un objeto que se domina, que se posee, sino un ser tan libre como el propio.

⁸ *Ídem*, T. IV, p. 436.

⁹ Paz, Octavio. *Obras Completas*, México, FCE, 1994. *Ídem*. T. IV, p. 436.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Que dicha se ha de llamar
sola la que, a mi entender,
ni se puede merecer
ni se pretende alcanzar.
Y aqueste favor excede
tanto a todos, al lograrse
que no sólo no pagarse,
mas ni agradecerse puede.¹⁰

La indiferencia en la dimensión del amor divino y el amor que no exige correspondencia en la dimensión humana equivalen, en el ámbito del saber, a la *philia*, amor por el saber, amor desinteresado, búsqueda de la verdad, interrogación sin fin vivida en *El Sueño*, confesión que reconoce no el saber sino la vocación o el afán de saber. La vocación última de Sor Juana es el saber, aun a riesgo de caer como su héroe Faetón. Así lo dice Paz “... si el conocimiento parece imposible, hay que burlar al hado y atreverse... El arrojo se vuelve desafío, rebeldía... conocer... representa a la libertad en su forma más extrema: la transgresión.”¹¹

La importancia de la *Carta Atenagórica*, de la *Carta de Monterrey*, de la *Respuesta a Sor Filotea de la Cruz* fundamentalmente, así como de otras obras de Sor Juana, es que sobre su conclusión construye la forma en que ha de vincularse el ser humano consigo mismo, con el otro, con el mundo y con aquello que lo trasciende: en libertad. Sólo la libertad le da acceso a ella al saber.

La visión de sí misma y del otro difiere de la de su época, de la de la Iglesia, de la de su confesor, pretensión de uniformar al ser humano. Así lo dice Paz:

... los militantes revolucionarios y los de la fe, desdeñan en el fondo la libertad y el albedrío de la persona. Su visión del otro, nuestro semejante desemejante, es simplificadora. Si el otro es un ser único, irreductible a cualquier categoría, las posibilidades de ganarlo o pescarlo se evaporan; lo más que podemos hacer por el otro es iluminarlo, despertarlo: él entonces, no nosotros, decidirá. Pero el otro del militante no es sino uno entre muchos: un elemento homogéneo y reductible siempre a un “nosotros” o a un “ellos”. Así la concepción proselitista de nuestros semejantes entraña siempre una renuncia a la imaginación: el otro pierde todos los rasgos que lo hacen una criatura diferente. El horizonte de los prosélitos es opaco, monótono. La imaginación es la facultad de descubrir en lo semejante lo único y distinto;

¹⁰ Sor Juana, *op cit.* T. I, p. 225.

¹¹ Paz, *op. cit.*, p. 450.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

la gran limitación —iba a escribir, el pecado— de espíritus como Núñez de Miranda es justamente la falta de imaginación.¹²

Sólo, pues, en libertad el ser humano cumple su vocación, sólo cuando se es libre se es responsable como lo afirma Sor Juana en *La Respuesta a Sor Filotea*, cuando dice que ni los méritos ni las culpas son tales, cuando son obra de un actuar necesario. La libertad se da sólo cuando puede elegirse una forma de ser. Es la sapiencia la que nos da elementos para elegir, para ser libres en un ejercicio consciente de nuestra voluntad. Sin el saber la libertad no es más que capricho, arbitrariedad. Por eso la maldad es producto de la ignorancia, como lo afirmaba Sócrates.

Conocer abre las posibilidades de lo que somos, de lo que podemos ser. Si lo que somos es *logos*, si la mayor fineza del divino amor es no hacernos favores, entonces el derecho a la palabra, garantizado por los beneficios negativos, y por el amor que no exige correspondencia, le asegura a ella, el ejercicio pleno de su vocación a pesar de las persecuciones, del encono, a pesar de la envidia.

Los que más atormentaron a Sor Juana, los más nocivos —como ella lo confiesa— han sido no aquellos que con declarado odio y malevolencia la persiguieron, sino los que, amándola y deseando su bien, la mortificaron y atormentaron más que los otros, exigiéndole la santa ignorancia. Cuánto, cuánto costó a Sor Juana resistirse a esto.

¿Y cuál fue la causa de esa persecución? Bien podría parecer que se debió sólo a la habilidad que tenía de hacer versos, pero ella lo aclara en su *Respuesta a Sor Filotea*:

Suelen en la eminencia de los templos colocarse por adorno unas figuras de los Vientos y de la Fama, y por defenderlas de las aves, las llenan todas de púas; defensa parece y no es sino propiedad forzosa: no puede estar sin púas que la punquen quien está en alto. Allí está la ojeriza del aire; allí es el rigor de los elementos; allí despican la cólera los rayos; allí es el blanco de piedras y flechas. !Oh infeliz altura, expuesta a tantos riesgos! !Oh signo que te ponen por blanco de la envidia y por objeto de la contradicción!¹³

Sor Juana definitivamente está en lo alto y ahí se ha vuelto objeto de la envidia. ¿Y cómo ha alcanzado ella esa altura y por qué razón se la envidia? ¿Por su belleza, por su nobleza, por su dignidad o cargo, por su riqueza, por su mucha ciencia? “Cualquier eminencia —dice Sor Juana— ya sea de dignidad, ya de nobleza, ya de riqueza, ya de hermosura, ya de ciencia, padece esta pensión; pero la que con mayor rigor la experimenta es la del entendimiento.”¹⁴

¹² *Ídem*. p. 535.

¹³ Sor Juana, *op. cit.*, T. IV., p. 454.

¹⁴ *Ídem*, p. 455.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Sor Juana sufre por ser capaz de entender, y este hecho lo explica ella por dos razones principales:

Lo primero, porque (el entender) es el más indefenso, pues la riqueza y el poder castigan a quien se les atreve, y el entendimiento no, pues mientras es mayor es más modesto y sufrido y se defiende menos. Lo segundo es porque, como dijo doctamente Gracián, las ventajas en el entendimiento lo son en el ser. No por otra razón es el ángel más que el hombre que porque entiende más; no es otro el exceso que el hombre hace al bruto, sino sólo entender; y así como ninguno quiere ser menos que otro, así ninguno confiesa que otro entiende más, porque es consecuencia del ser más. Sufrirá uno y confesará que otro es más noble que él, que es más rico, que es más hermoso y aun que es más docto; pero que es más entendido apenas habrá quien lo confiese: *Rarus est, qui velit cedere ingenio*. Por eso es tan eficaz la batería contra esta prenda.¹⁵

Los que eran menos que ella, no pudieron aceptarla sabiendo más que ellos, por tanto, siendo más que ellos. Sor Juana mantiene así, tanto en teoría como en su propia vida, la existencia de un estrecho vínculo entre saber y ser, y por tanto entre el conocimiento o el pensamiento y la propia vida. Siendo para Sor Juana tan clara la relación entre el entendimiento y el ser, en ella no podían tomar caminos distintos su pensamiento y su vida. Esto es lo que importa traer al presente, en el que estamos acostumbrados a lo que es anómalo: por un lado ideas y pensamiento y por el otro la conexión ética responsable con la vida.

Su disposición fue parto
de su saber infinito,
que no se ostenta lo amante
sin galas de lo entendido.¹⁶

De ahí la importancia de la concepción del amor para Sor Juana: la indiferencia divina, la no correspondencia humana, que no implican desinterés sino posibilidad, respeto a la libertad y a la diferencia, al ser del otro. Con ello quiere evitar que el triunfo del sabio sea obtenido con dolor y celebrado con llanto. Así lo dice ella: “cabeza que es erario de sabiduría no espere otra corona que de espinas”.¹⁷

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ídem*. T. III, p.94.

¹⁷ *Ídem*, T. IV, p. 455.

DEL SABER COMO LA MAYOR EXPRESIÓN DE LA LIBERTAD.

Sor Juana entiende el amor por el saber como amor por la vida; amor y sapiencia unidos; *philia* y *sophia*: búsqueda de la verdad, preguntar sin fin dibujado por ella en la *Respuesta a Sor Filotea*; adopción de la duda como incertidumbre apasionada que construye una morada que de continuo se deshace para ser restablecida, como en *El Sueño*:

Ni el panteón profundo
—cerúlea tumba a su infeliz ceniza—,
ni el vengativo rayo fulminante
mueve, por más que avisa,
al ánimo arrogante
que, el vivir despreciando, determina
su nombre eternizar en su ruina.
Tipo es, antes, modelo:
ejemplar pernicioso
que alas engendra a repetido vuelo,
del ánimo ambicioso
que —del mismo terror haciendo halago
que al valor lisonjea—
las glorias delecta
entre los caracteres del estrago.¹⁸

A pesar de todo, la fuerza de la vocación que determina segunda vez rebelde mirarse coronada, como insiste Georgina Sabat.¹⁹

La vocación, como el amor, implica carencia, riqueza de la negación. Si el amor poseyera todo lo que desea, no desearía más, es la indigencia la que genera la búsqueda de lo que se carece. De ese estado negativo surge la vivencia positiva del deseo. La sabiduría nace con la sapiencia de la propia finitud, con la conciencia de las limitaciones, es eso lo que produce el deseo. El que no cree estar falto de nada, no siente deseo de lo que no cree necesitar. “La apetencia que tenemos a ser amados es una imperfección de nuestra naturaleza —dice Paz— una falta, en el sentido original de la palabra. Deseamos porque nos falta ser: el deseo es la señal de nuestra insuficiencia.”²⁰

¹⁸ *Ídem*, T. I, p. 355.

¹⁹ Sabat de Rivers, Georgina. *A feminista rereading of Sor Juana's Dream, Feminist Perspectives on Sor Juana Inés de la Cruz*, Editado por Stephanie Merrim, p. 155.

²⁰ Paz, *op cit.*, p. 355.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Así lo reconoce también Sor Juana:

Tan precisa es la apetencia
que a ser amados tenemos,
que, aun sabiendo que no sirve,
nunca dejarla sabemos.
Que corresponda a mi amor
nada añade; mas no puedo,
por más que lo solicito,
dejar yo de apetecerlo.
Si es delito, yo lo digo;
si es culpa, ya lo confieso²¹

Vale la pena recordar las palabras de Diotima en *El Banquete*. El amor es un *demon*, un genio, su función es mediadora, interpreta y transmite a los dioses las cosas humanas y a los hombres las cosas divinas.²² Se da en movimiento, en el devenir, su ser es siendo. El ser humano sabio es un *demon*, un ser “angélico”, mensajero, a pesar, o tal vez, por la certeza de que no llegará a su término. Paradoja del saber que sabe que no sabe.

Término medio entre sabiduría e ignorancia, deseo insaciable que no termina en un acto aislado, porque se cumple con la propia búsqueda, porque lo que la vocación aspira a lograr lo consigue sin lograrlo, porque la carencia subsiste, como permanece la aspiración, vivencia esperanzada revelada en *El Sueño*.

La vocación es *sophia*, amor por el saber, movimiento continuo de la esperanza. El conocimiento, como el amor o la vida, no se cumple sino en el devenir, en la in-definición, en la i-limitación de su ser. La esperanza es des-esperanza, gratuidad, inutilidad, generosidad. Así lo reconoce Sor Juana cuando afirma:

El no esperar alguno
me sirve de consuelo;
que también es alivio
el no buscar remedio.
En la pérdida misma
los alivios encuentro
pues si perdí el tesoro,
también se perdió el miedo...
Ni aun la libertad misma
tenerla por bien quiero:

²¹ Sor Juana, *op.cit.*, T. I, p.167.

²² Platón, *Obras completas*, Ed Aguilar, 1979, p. 584.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

que luego será daño
si por tal la poseo.
No quiero más cuidados
de bienes tan inciertos,
sino tener el alma
como que no la tengo.²³

Así, la libertad no puede ser convertida en un bien que se posee, porque la libertad no se tiene, se es libre.

Podríamos preguntarnos qué sentido tiene perseverar en la búsqueda de lo inasequible.

No conseguir lo imposible,
No desluce lo brioso,
si la dificultad misma
Está honestando el mal logro²⁴

En Sor Juana el ímpetu de interrogación no es un mero recurso teórico o metodológico, sino persistencia, reiteración de la pregunta que busca amorosa, libremente, la verdad. Y es que si la búsqueda no defrauda, a pesar de que no termina nunca, es porque la meta se alcanza con la propia búsqueda. No es fracaso, porque lo que se pretende alcanzar no es de cara a la utilidad o la ambición sino indagación des-interesada de la verdad. Sor Juana, como Faetón, no abandona nunca, a pesar del riesgo y la caída, la disposición aspirante, porque la meta no está en la dimensión espacial o temporal del fin, el fin está referido al trayecto infinito de la actitud interrogante. El alma humana lo que pretende no es la unión con lo que la trasciende, sino su conocimiento y lo que vive es la revelación de la no revelación, la soledad, el silencio de los espacios.²⁵ El movimiento no es concluyente sino generador de más movimiento. El pensamiento es la intelección del movimiento, del flujo; la sabiduría es la constatación del devenir, paraje inseguro ante el cual la razón retrocede. El conocimiento se tiene al darlo, sabiendo que no se tiene, la sabiduría es mera atracción por la sabiduría misma, lo demás no son más que trampas nuestras que le hemos imputado a la razón, para ocultar nuestras inseguridades y miserias, nuestras envidias y nuestros miedos. La ambición no puede sustituir a la esperanza, ni el poder a la bondad. Creemos erróneamente que lo que al otro le sucede nos es ajeno. Sor Juana misma reconoce ese vínculo cuando escribe: “¿Quién creará que firmando ajena muerte/ el mismo juez en ella se condena?”²⁶

²³ Sor Juana, *op cit.*, T. I, p. 207.

²⁴ *Ídem*, T. III, p. 464.

²⁵ Paz, *op. Cit.*, p. 461.

²⁶ Sor Juana, *op cit.*, T. I, p. 310.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

La búsqueda del saber es la posibilidad misma del asombro. No hay criatura —dice Sor Juana— por baja que sea que no pisme el entendimiento si se considera como se debe.²⁷ Este amor a la sabiduría es la forma de conquistar las propias limitaciones, emprender el paso de la totalidad al infinito.²⁸

Si lo que importa es el camino, cada momento del devenir, en *El Sueño* Sor Juana rescata, también, la vida de cada día, la cotidianidad; no el saldo final, no la totalidad de la vida, no el sentido último, unívoco, sino la multiplicidad de los instantes vividos con todas sus dudas, satisfacciones, dolores, gozos y contradicciones. El sueño de la vida en su hacerse continuo, es lo que le da su consistencia, su valor. *Logos* de lo cotidiano, inmediatez de la vida, tiempo simultáneo del poeta, ocurrencia temporal, vivir obstinado que culmina no en el saber, sino en un acto de fe que revela el afán interminable de saber, de penetrar el ser.

Sor Juana se enfrentó al poder hasta que, amenazada, le fue exigido estampar su nombre con sangre al calce de una abjuración dolorosa e indignante, testimonio de la intolerancia y de la envidia de aquellos prelados que no soportaron la lucidez de su inteligencia con la que defendió la libertad, el derecho a la palabra, al conocimiento y a la interrogación, el derecho de la mujer a la igualdad y al saber.

Acaso en el momento de mayor violencia contra ella, Sor Juana recordó lo que puso en voz de los indios sometidos de América:

Yo ya dije que me obliga
a rendirme a ti la fuerza
y en esto claro se explica
que no hay fuerza ni violencia
que a la voluntad impida
sus libres operaciones
y así, aunque cautivo gima
no me podrás impedir
que acá, en mi corazón diga
que venero al gran Dios de las semillas.²⁹

²⁷ *Ídem.*, T. IV, p. 458.

²⁸ Lévinas Emmanuel, *Totalidad e infinito Ensayo sobre la exterioridad*, Ed. Sígueme, 1987.

²⁹ Sor Juana, *op cit.*, T. III, p. 12.

DE LA DEFENSA DEL DERECHO DE LAS MUJERES.

*Pues siendo todos los seres
humanos
iguales, no hubiera medio
que pudiera introducir
la desigualdad que vemos,
como entre rey y vasallo
como entre noble y plebeyo.
Porque pensar que por sí
los seres humanos se
sometieron
a llevar ajeno yugo
y a sufrir extraño freno
si hay causas para pensarlo
no hay razón para creerlo.³⁰*

Sor Juana

A Sor Juana le fue arrebatada la palabra; se la arrebataron la Corona y la Iglesia, la religión y la historia, su condición de mujer, el peso mítico de Lilith, de Eva y la Malinche. A Sor Juana le arrebataron la palabra, y renuncia a ella después de luchar, después de preguntar sobre la naturaleza de la mujer:

¿No tiene alma racional como los hombres? ¿pues por qué no gozará el privilegio de la ilustración de las letras con ella? ¿no es capaz de tanta gracia y gloria de Dios como la suya, pues porque no será capaz de tantas noticias y ciencias que es menos? ¿Qué revelación divina, qué determinación de la iglesia, qué dictamen de la razón hizo para nosotras tan severa ley?...¿sólo a mí me estorban los libros para salvarme?...¿por qué ha de ser malo que el rato que yo había de estar en una reja hablando disparates o en una celda murmurando cuanto pasa afuera y dentro de la casa, o pelear con otra, o riñendo a la triste sirviente, o vagando por todo el mundo con el pensamiento, lo gastará en estudiar?... Quiere que por fuerza me salve ignorando, pues amado padre mío ¿no puede esto hacerse sabiendo?...¿no es Dios como suma bondad suma sabiduría? ¿Por qué le ha de ser más aceptada la ignorancia que la ciencia?³¹

³⁰ *Ídem.*, T. IV, pp. 224-225.

³¹ Tapia Méndez. Aureliano, *Autodefensa espiritual de Sor Juana*, UANL, Monterrey, 1981, p. 31-33.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Ésta es la defensa que hace Sor Juana de sí misma y de la mujer. Sor Juana defiende su palabra y el derecho a decirla; por eso, desea que el otro se relacione con ella sin exigencias. La diferencia radica, entonces, no en el desinterés, sino en el máximo respeto a la libertad, a su libertad de ser distinta, al derecho que tiene de ser diferente, al derecho que tiene de ser ella misma a partir del respeto y el reconocimiento del otro. A Sor Juana, los voceros disfrazados de prestigio y de saber quisieron hurtarle las palabras, violentar su significado, trasmutar su sentido.

Claro honor de las mujeres
Y del hombre docto ultraje,
Vos probáis que no es el sexo
De la inteligencia parte.³²

Las cosas no han cambiado demasiado desde entonces, cuántos Fernández de Santa Cruz travestidos en Filoteas utilizan el poder para defender sus propios intereses, buscando habitar en las conciencias para garantizar la dominación y la obediencia, y de convencernos de que las desigualdades son una condición natural de la existencia; cuántos Núñez de Miranda, sirviéndose de la representación popular, envenenan las palabras con su carga ideológica reduciendo el mundo a sus dogmas, a su pequeña mirada, a su proselitismo ramplón; cuántos Ánitos erigidos en censores condenan la libertad de pensamiento y de expresión y el juicio crítico. Todos ellos han tratado de arrebatarnos a Sor Juana, como antes a Lilith, borrándola de la historia o a Sócrates condenándolo a muerte por buscar la verdad. Pero su ejemplo y su palabra, la dignidad de su vida y la grandeza de su obra siguen despertándonos, siguen interrogándonos, haciéndonos recordar que el idiota no es, como muchos piensan ahora, la persona solidaria y generosa capaz de sacrificarse por el otro por simpatía, por amor, por piedad o compasión, sino el enfermo que se desinteresa de la cosa pública.

Después de más de 400 años transcurridos desde que se iniciara la construcción del Convento de San Jerónimo en 1585, este espacio sigue siendo el mismo que fundó doña Isabel de Barrios y donde vivió y murió Sor Juana Inés de la Cruz, se trata del único caso en México de rescate conventual para ser convertido en Universidad. Desde su fundación la Universidad del Claustro de Sor Juana ha tenido el privilegio de ocupar el ex-Convento de San Jerónimo. Este sitio es el ámbito natural para la realización de una tarea universitaria y cultural que conjuga presente y pasado, novedad y tradición, ciencia y sapiencia, técnica y humanismo.

³² Sor Juana, *op.cit.*, T. I, p. 101.

*Las luces de la verdad
no se oscurecen con gritos,
que su eco sabe valiente,
sobresalir del ruido*³³

Sor Juana

La vida y la obra de Sor Juana inspiran el quehacer universitario. Su ejemplo nos muestra que la educación es una tarea abierta al futuro porque en algún lugar de nuestra conciencia y seguro en nuestro corazón sabemos que la libertad se conquista con el saber capaz de asombrarse, con la emoción capaz de indignarse y con la voluntad dispuesta a la acción; su ejemplo deja en claro que la libertad se alimenta del deseo incesante de transformar la realidad seca y uniforme que en este mundo que habitamos exige de nosotros no la crítica y la reflexión sino que seamos ejecutores de respuestas concretas elaboradas por los “sabios ignorantes”,³⁴ prisioneros de la necesidad, de la doble ignorancia que no les deja ver que no saben que no saben, que no aceptan que las sociedades existen gracias a los lazos que se respetan, y que sin reciprocidad no puede existir la comunidad.

La educación debe ir más allá de un cambio intelectual que implica sólo la transmisión, distribución o adquisición de conocimientos, o la oferta y consumo de respuestas, usos y aplicaciones de cosas; la educación debe permitir la transformación de nuestro ser y la mejora de nuestra vida. El saber no se propone sólo como conocimiento sino también y fundamentalmente como forma de ser, como forma de vida, Promoviendo la interrogación y la duda por sobre cualquier certeza prefabricada o respuesta dogmática, intolerante y sin fundamento. El primer compromiso de todo universitario es la búsqueda de la verdad.

DE LA IMPORTANCIA DE LA INTERROGACIÓN.

*No es saber, saber hacer
Discursos sutiles, vanos;
Que el saber consiste sólo
En elegir lo más sano.*³⁵

Sor Juana

³³ Sor Juana, *op.cit.*, T. III, p. 171.

³⁴ Vale la pena leer el Romance filosófico de Sor Juana. Acusa la hidropesía de mucha ciencia, que teme inútil aun para saber y nociva para vivir.

³⁵ Sor Juana, *op.cit.*, T. I, pp. 6-7.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Acaso el origen de la vocación por el saber es el asombro, la admiración. No se trata sólo de mirar, se trata de mirar de una manera consciente de la dirección hacia la que se mira, se trata de una mirada que toma distancia y se da tiempo para asombrarse y nombrar su asombro, volviendo a sí misma hecha palabra, para hablar de las cosas con intención de verdad. Este estremecimiento de la mirada da nacimiento al saber.

Hay distintas formas en que la admiración se expresa. Podemos admirarnos de algo, por ejemplo de que el neocortex esté integrado por más de 80 mil millones de neuronas y buscar la explicación de que eso así sea. Ese tipo de asombro genera un saber teórico y da respuesta a la pregunta *¿por qué?*

Podemos también admirar a alguien, sus cualidades, sus capacidades, su conducta; esa admiración nos abre al conocimiento práctico, referido a la libertad y a su ejercicio e inspira por la vía del ejemplo nuestra vida, orienta nuestra conducta y responde a la pregunta *¿para qué?* Educar acaso es enseñar tanto a asombrarse de eso que está frente a nosotros y de lo que no sabemos y buscamos una explicación, como a admirar a alguien cuya conducta nos parece ejemplar, cuyo comportamiento se cumple ante los más acreditados ejemplos de la libertad, como Sor Juana. La respuesta al primer tipo de admiración da cuenta del por qué, la segunda del para qué; la primera explica nuestro ser en el mundo, la segunda nuestro ser con el otro, y ambas dan cuenta del ser que somos. Sor Juana nos inspira por la vía del saber y por la vía del ejemplo.

En la admiración está contenido el deseo de saber, lo admirable es deseable, abre paso a esa disposición de ánimo abocado a la curiosidad, a la interrogación, a la vida.

Por eso cuando desaparece la vocación del saber para ser, cuando nos olvidamos que la educación es ese proceso de formación, de diálogo y escucha, de respeto y tolerancia, y de búsqueda compartida de la verdad, y la reducimos a la adquisición de respuestas y conocimientos para hacer cosas, cuando consideramos el conocimiento como la mera transmisión de indicaciones de usos y aplicaciones para ganar, para dominar, para tener poder; cuando se pierde el sentido último de la educación, entonces nos arrebatamos la posibilidad de alcanzar y realizar nuestro propio ser.

Para saber es necesario que nos interroguemos para saber qué somos, qué queremos, qué deseamos, qué hacemos, qué podemos, qué elegimos, cómo nos conducimos, con quién nos vinculamos. Interrogamos porque queremos saber y queremos saber para valorar las posibilidades que se nos presentan, para poder así elegir lo mejor que a nuestra vida conviene, para saber cómo cumplir nuestra vocación, el llamado de aquello que nos apasiona y que le da sentido al tiempo, a la vida. *Saber para valorar, valorar para elegir.*

DE LA EDUCACIÓN COMO EJERCICIO DE LIBERTAD.

*Cegar por mirar al Sol,
es gloria del animoso; y es
vanidad de la vista
la ceguedad de los ojos.³⁶*

Sor Juana

En la dimensión humana, la valoración de nuestra conducta nace de la certeza de que somos libres. Y tal vez esa es la función primordial de la educación, enseñar el camino de la libertad, fortalecer la capacidad de valorar a fin de permitir que cada uno, desde su libertad y por tanto desde su responsabilidad, desde su vocación y entendimiento, aprenda a elegir lo mejor que conviene a su vida y a la vida de la comunidad de la que forma parte.

El ser humano puede cambiar su ser, puede formarlo, puede transformarlo. Nuestro ser no está terminado, tenemos que hacerlo, día a día, paso a paso, tenemos que formarlo, elegirlo. Y acaso ése sea el sentido de la educación, es decir, la manera que tenemos para enseñar a elegir una forma de ser, no sólo un quehacer, sino una forma de ser, una forma de asumir la responsabilidad que tenemos por lo que hacemos, por como nos comportamos, por como somos.

Gracias a la educación podemos construir nuestro ser y, con la ayuda y el ejemplo de otros, llegar a ser todo lo que podemos ser.

*Consiguió, al fin, la vista del Ocaso
el fugitivo paso,
y —en su mismo despeño recobrada
esforzando el aliento en la ruina—
en la mitad del globo que ha dejado
el Sol desamparada,
segunda vez rebelde determina mirarse coronada,
mientras nuestro Hemisferio la dorada
ilustraba del Sol madeja hermosa,
que con luz judiciosa
de orden distributivo, repartiendo
a las cosas visibles sus colores
iba, y restituyendo
entera a los sentidos exteriores
su operación, quedando a luz más cierta
el Mundo iluminado, y yo despierta.³⁷*

Sor Juana

³⁶ Sor Juana, *op.cit.*, T. III, p. 464.

³⁷ *Ídem.* T. I, p. 359.

El desierto crece, ya lo había advertido Nietzsche, y el último reducto de conciencia crítica, de creación y reflexión, que es el espacio universitario, está en riesgo, hay quienes quieren reducirlo al lugar donde se fabrican, como si fueran embutidos, seres uniformes, homogéneos, satisfechos, resignados, que no reconozcan el umbral entre el bien y el mal; seres preparados, si acaso, para vender más cara su fuerza de trabajo, personas formadas para ser productores y consumidores, no ciudadanos corresponsables y comprometidos con el destino de la comunidad y de todos sus miembros, no seres humanos dispuestos a contribuir a hacer de este planeta un lugar más habitable, más justo, mejor.

El monopolio del conocimiento es el antecedente del monopolio de la fuerza. Quien controla la información y el conocimiento, también controla el poder; quien modela la manera de pensar, modela la forma como una sociedad se vincula, siente, valora. Recordemos el Génesis, las cosas se crearon cuando fueron nombradas, el nombre definió el destino y la vocación, el uso y la función. Los privilegiados dueños de los poderes y de las palabras, iluminan la realidad o la oscurecen para garantizar su poder, su mirada, sus beneficios. Son los vencedores los que escriben la historia, los que se apropian del pasado y la memoria, los que vacían de contenido las luchas de ayer, arrebatándoles su sentido, su presente, la permanencia de los derechos conquistados, desarraigándolos, descontextualizándolos, descalificándolos, como si se tratara de afanes y de luchas fuera de tiempo y de sentido.

Día con día nos asomamos a una realidad dolorosa; comprobamos la capacidad de nuestra especie para destruirse a sí misma y al resto de los seres vivos; hemos puesto en riesgo a la naturaleza y al planeta; al ser humano todo lo amenaza; día con día constatamos la crisis de nuestra civilización, la intensificación de la deshumanización, de la mecanización de la persona, del terror como forma de vida; día con día asistimos a la agudización de las contradicciones en el seno de las sociedades, entre el ser humano y el poder; hemos perdido nuestra capacidad de asombro e indignación, poco a poco nos convertimos en parte de esa masa silenciosa e indiferente que todo lo deglute, que acepta una realidad sin rostro, sin nombre, sin cuerpo, proyectada sobre las pantallas que igualan los planos y las voces, que hace de toda información mero entretenimiento, que hace incluso del horror, la guerra y la violencia un espectáculo que se mira desde la distancia y la indiferencia; sufrimos el bombardeo constante de mensajes que pretenden que seamos comprados, consumidos, votados, influidos, controlados, convencidos. El poder se ha olvidado de que la educación va más allá de la transmisión, distribución o adquisición de conocimientos, o la oferta y consumo de respuestas, usos y aplicaciones de cosas; que la educación no debe fomentar esa actitud para lo cual todo se convierte en objeto de utilidad para la propia ambición y

la mera satisfacción de necesidades; donde la vocación humana desaparece porque lo único llamativo es lo que puede adquirirse por un buen precio. Vemos con angustia la apatía y la indiferencia de nuestra sociedad que se olvida de su historia, de sus principios, de sus compromisos y solidaridades.

Y en un mundo como éste, el futuro de la Universidad también está en riesgo. No podemos ser indiferentes a lo que sucede en nuestro país y en el mundo. Como universitarios debemos rescatar la función rectora de la universidad. No podemos ser indiferentes a esta realidad que nos avasalla, nos corresponde hacer conciencia, e incluso exigir que se cumpla el sentido ético que debe de tener la inteligencia. A la Universidad le corresponde ofrecer propuestas para eliminar los peligros y amenazas existentes para la continuidad de nuestras sociedades.

DE LAS HUMANIDADES COMO RESPUESTA.

¿De qué manera garantizarle a la universidad —como lo sugiere Derrida— no sólo la libertad de cátedra, la libertad académica, sino la libertad sin condición, “la libertad incondicional para cuestionar y aseverar, o yendo aún más lejos, el derecho de decir públicamente todo aquello que sea exigido por la investigación, el conocimiento y el pensamiento concernientes a la verdad”³⁸? ¿De qué manera garantizar no sólo el principio sino la fuerza de resistencia?

Acaso este principio de incondicionalidad tiene su lugar privilegiado de presentación, de manifestación, de salvaguarda, de discusión y reelaboración en las humanidades. Es a partir de ellas que podemos repensar el concepto de ser humano o la figura de humanidad; es desde ellas que podemos hacer una profesión de fe en el conocimiento y en la universidad, a fin no sólo de describir una idea de universidad, sino de permitir que a través del decir, a través del discurso performativo, se produzca el acontecimiento del que se habla. Es en el ámbito de las humanidades que debe pensarse lo que es propio del ser humano, del hombre y de la mujer, de sus manifestaciones; es ahí donde se expresan y articulan las representaciones y se gesta la posibilidad del autoconocimiento; es desde las humanidades que hay que pensar los derechos humanos y lo que atenta contra ellos, contra la humanidad; es ahí donde debe pensarse la democracia, los derechos ciudadanos y la participación; la idea de soberanía y los límites del Estado nación; la legitimidad de las instituciones, la legislación internacional o las relaciones entre los pueblos; es ahí donde debe analizarse el discurso político y la manipulación que de la

³⁸ Derrida, Jacques “El futuro de la profesión o la universidad sin condición”, en *Jacques Derrida y las humanidades: un lector crítico*, coord. Tom Cohen, México, Siglo XXI, 2005.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

verdad hacen diversos intereses del poder y el capital; es desde las humanidades que se puede resignificar la cultura en todos los órdenes de la producción simbólica, en todos los procesos de construcción de la identidad, la socialización, la subjetivación; es también desde las humanidades que deben pensarse los procesos de producción y transmisión del conocimiento, enmarcarlo en su contexto histórico, poner en evidencia su dependencia de sistemas culturalmente definidos en relación con la raza, el género, los intereses de clase y posición económica, las ideologías y los sistemas de creencias; es desde las humanidades que se puede poner en evidencia que el conocimiento en el mundo actual muchas veces sirve para subordinar la realidad a modelos o sistemas de interés; que la producción cultural no es neutra, que muchas veces se usa como una herramienta en la lucha por el poder económico o político.

Por eso es necesario defender la autonomía de la universidad ya que es ella la última garante de las condiciones para que el ejercicio público de la reflexión y la expresión del pensamiento pueda realizarse sin el sometimiento a los tantos poderes que operan hoy en día manipulando la realidad y la verdad para servir a sus intereses, a sus ambiciones, a sus utilidades. En el mundo actual el conocimiento es fundamental, pero no sólo desde la perspectiva cultural, sino también desde la económica, desde la capacidad de producción de riqueza, hoy por hoy la producción y consumo de las formas culturales es uno de los principales generadores de riqueza. Acaso es importante pensar que la riqueza que se gesta en las expresiones culturales no debe reducirse a sus términos económicos sino considerarse por su potencial de generación de identidad; por su peso en los procesos de subjetivación, de socialización y reconocimiento. Hay muchas cosas que están en juego, no sólo la riqueza que el conocimiento genera o el poder que produce, sino la construcción del campo cultural que permite la producción de sentido, la significación de la realidad, de los vínculos sociales, de la valoración de la vida comunitaria, de las normas que gestan la convivencia. Lo que está en juego es la capacidad de autorreflexión y crítica de las formas en que se genera un conocimiento cuyo fin es dominio y la apropiación y subordinación del mundo, del otro, de la realidad. Lo que está en juego es la posibilidad misma de la verdad.

Sólo desde las humanidades y del principio de autonomía es que la Universidad puede cumplir la razón de su ser, su llamado, honrar el compromiso que tiene con la búsqueda de la verdad, con el principio de libertad, de resistencia.

Ante esta realidad es vital que entendamos que no puede haber desarrollo para todos si no se gana la batalla por la educación. Invertir —para ponerlo en los términos que a todos los poderes les resulten comprensibles— en la educación, es el primer paso para garantizar los otros derechos humanos, protegiendo y consolidando los valores en los que descansa la democracia y el respeto irrestricto a la dignidad de la persona; para

reducir la pobreza, hacer progresar la salud y la nutrición y ofrecer mejores perspectivas futuras de participación, promover el empleo que responda a las necesidades del país y contribuya al desarrollo cultural, social y económico de la sociedad y sobre todo hacer conciencia que nuestro ser está ligado al ser del otro.

No hay salvación individual. Es necesario recuperar el principio del bien común para que la comunidad sobreviva, transitar de la libertad individual a la justicia. Si no aprendemos a transitar del deseo individual a la obligación colectiva, entonces el futuro se hace cada día menos viable, si no logramos hacer la síntesis entre libertad y justicia, no podremos construir los puentes hacia la paz y hacia un sistema de participación política social activa. “La reforma que debemos hacer —ha dicho el Rector José Narro— es la de cambiar el paradigma del desarrollo y poner el énfasis en el conocimiento. Debemos tener presente que sólo los países capaces de elevar el nivel cultural y educativo de su población; de hacer del conocimiento el motor de desarrollo económico y social; de reducir las desigualdades sociales y formar ciudadanos con sólidos valores, habilidades y destrezas, tendrán viabilidad en el concierto mundial.”³⁹

La justicia presupone una igualdad original así concebida, y vivirla y continuarla, es la tarea de la cultura y la educación. La democracia implica una forma de ser que se trasmite por la educación de esos fines y valores que se reconocen como deseables para lograr la permanencia de la comunidad de la mejor manera posible, y también dota de las cualidades necesarias y suficientes para que la participación, con lo que implica de beneficios y cargas, responsabilidades y reconocimientos, se dé de manera equitativa para el total de los miembros de esa comunidad. Esa es la gran responsabilidad de la Universidad, aprovechar los resquicios que todavía quedan en esta realidad seca, en este desierto que crece, para hacer que la educación signifique respeto por el mundo y el otro, libertad, justicia, solidaridad, diálogo, amor a la verdad, capacidad de interrogación, responsabilidad, aceptación del bien común como lo propuso Sor Juana, como lo defendió con su vida.

Si en la vastedad del cosmos somos los guardianes del significado de la vida, como lo sugiere Sagan, nos corresponde honrar esa responsabilidad haciendo de la educación la dimensión que nos permita asumirnos como seres libres y por tanto responsables de la propia vida, individual y colectiva para hacer que nuestro destino dependa de nuestra responsabilidad.

³⁹ Narro, José. *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*, en Paradigma XXI, año 1, número 1, abril-mayo 2013.

BIBLIOGRAFÍA.

- De la Cruz, Sor Juana Inés, *Obras Completas*, México, FCE, 1976.
- Derrida, Jacques. “El futuro de la profesión o la universidad sin condición”, en *Jacques Derrida y las humanidades: un lector crítico*, coord. Tom Cohen, México, Siglo XXI, 2005.
- Heidegger. *El ser y el tiempo*.
- Lévinas, Emmanuel. *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*, Ed. Sígueme, 1987.
- Narro, José. *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*, en *Paradigma XXI.*, año 1, abril-mayo, 2013.
- Paz, Octavio. *Obras Completas*, México, FCE, 1994.
- Platón. *Apología de Sócrates*.
- Platón. *Obras completas*, Ed. Aguilar, 1979.
- Sabat de Rivers, Georgina. *A feminista rereading of Sor Juana’s Dream, Feminist Perspectives on Sor Juana Inés de la Cruz*, Editado por Stephanie Merrim.
- Shakespeare, William. *Macbeth*.
- Tapia Méndez, Aureliano. *Autodefensa espiritual de Sor Juana*, UANL, Monterrey, 1981.

REFORMA DE LA EDUCACIÓN.

Sylvia Irene Schmelkes del Valle.¹

1. POR QUÉ LA EDUCACIÓN.

En una sociedad moderna la educación debe estar a disposición de toda la población, sobre todo de las generaciones jóvenes, y asegurar en ellos resultados que permitan su adecuado desempeño en la vida económica, social, cívica y familiar (OCDE, 2015). Cuando esto no se logra —o no con todos, o no debidamente—, es necesario revisar los sistemas educativos e impulsar reformas que lo permitan. La educación es entendida por las sociedades actuales como un componente esencial para su desarrollo. Una educación deficiente es síntoma de una sociedad con problemas.

Lo anterior es así porque históricamente se han demostrado los efectos de la educación sobre los individuos y sobre las sociedades. Entre éstos están los siguientes.

- a) La empleabilidad. Los sujetos más educados resultan más *empleables*; en las sociedades donde esto funciona, existe menor desocupación entre personas con mayores niveles de escolaridad.
- b) La productividad. Los sujetos más escolarizados son también personas económicamente más productivas.
- c) La movilidad social. Una mayor escolaridad que la de los padres permite mejores niveles de ingreso, y por lo mismo, la posibilidad de niveles de vida superiores que la de los progenitores, y se produzca permeabilidad social.
- d) El capital social. En las sociedades más educadas existe más confianza en los otros y en las instituciones y por lo mismo, un tejido social más firme y menores niveles de violencia e inseguridad (Helliwell y Putnam, 2007; Coleman, 1988).

¹ Socióloga, Maestría en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de la educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural. Fundó y fue Coordinadora General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (2001-2007). Fungió como presidente de la Junta de Gobierno del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Dirigió el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Cd. de México de 2007 a 2013. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Es Investigadora Nacional nivel III.

- e) La democracia y la responsabilidad ciudadana. En las sociedades más escolarizadas, la democracia funciona adecuadamente. Existe alternancia en el poder; hay mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia y existe un ejercicio adecuado de la responsabilidad ciudadana.
- f) La mayor escolaridad de una generación también ha demostrado tener efectos positivos en su salud física y psicológica, así como en la de la generación siguiente (Cutler y Lleras Muney, 2007; Calderón, 2009), en la reducción de la fertilidad (Castro Marín, 1995; Breierova y Duflo, 2002) y sobre la escolarización de los hijos. Se ha demostrado asimismo que la escolaridad mejora la capacidad de tomar decisiones y de enfrentar incertidumbres.

Estudios recientes (Muñoz Izquierdo, 2009) han demostrado que estos efectos son mucho más evidentes cuando se trata de una escolaridad con calidad, es decir, cuando ésta asegura aprendizajes reales. Así, no basta con ir a la escuela: es necesario que lo que en ella se aprende responda a las necesidades de la vida.

De este modo se espera que la educación tenga un impacto sobre aspectos esenciales para el desarrollo económico y social de un país, por ello el presupuesto destinado a la educación se considera esencial y debe ser visto no como un gasto, sino como una inversión. Cuando en un país existen problemas de empleo y productividad, cuando la movilidad social es escasa o hay estancamiento, cuando las leyes se burlan o no se cumplen y prevalecen la inseguridad y la violencia; cuando la vida democrática es frágil y el comportamiento cívico de la población es inadecuado y cuando hay problemas de salud pública, es necesario revisar lo que está ocurriendo en el interior del sistema educativo.

De esta manera, una reforma de la educación pretende atender aquellos aspectos del funcionamiento del sistema educativo que impiden que la educación obtenga los efectos que se esperan de ella. Se pretende lograr un sistema educativo equitativo; que asegure aprendizajes relevantes, es decir, que sea de calidad, que demuestre su capacidad de preparar a los estudiantes para las exigencias de la sociedad actual y del futuro previsible. Para ello, debe contar con escuelas funcionales y adecuadamente dotadas de la infraestructura, el equipamiento y los insumos necesarios para constituir verdaderos contenedores del hecho educativo, debe asegurar que los docentes estén debidamente formados para tener una práctica docente inclusiva y efectiva, debe desarrollar programas educativos que permitan atender las causas de los problemas que en última instancia impiden que se cumpla cabalmente el derecho de todos y todas a una educación de calidad, y debe definir políticas educativas pertinentes

para el desarrollo estratégico de la educación en el país. Para lograr lo anterior, es conveniente que cuente con un sistema de evaluación capaz de descubrir y dimensionar los problemas existentes, de monitorear el avance hacia su solución, y de proponer acciones para su debida atención.

2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

México ha desarrollado varias reformas educativas a lo largo de la historia reciente de su educación. La primera más importante del siglo pasado fue la educación socialista, llevada a cabo durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, que pretendió asegurar una educación popular y laica y una orientación clara de la educación hacia el trabajo y la productividad, sobre todo de obreros y campesinos, con el propósito de elevar el nivel de vida de los trabajadores (Quintanilla y Vaughan, 1997). Aunque fue una reforma corta, vigente sólo durante el periodo presidencial de Cárdenas, tuvo un impacto importante en la orientación de la educación nacional.

La segunda gran reforma del siglo pasado fue la que se derivó del llamado Plan de Once Años, diseñado por Jaime Torres Bodet durante la presidencia de Adolfo López Mateos (Torres, 1985). Resultado del primer diagnóstico sobre la cobertura educativa de educación primaria en el país; el Plan fue diseñado para extender los servicios de este nivel educativo a toda la población. Implicó la formación de muchos docentes, la disminución del horario escolar por la necesidad del uso intensivo de las instalaciones en algunos casos en tres turnos, y la construcción de nuevas escuelas sobre todo en zonas rurales. Fue una experiencia muy importante de expansión acelerada de la educación primaria en el país pues veinte años después de su implementación pudo afirmarse que se había universalizado el ingreso a dicho nivel educativo en el país. De esta época data también el libro de texto gratuito.

En 1972, con el propósito explícito de renovar la educación nacional para atender los problemas que habían conducido a la protesta masiva de los estudiantes y al trágico desenlace del movimiento estudiantil dos años antes, el presidente Luis Echeverría emprendió una reforma educativa orientada fundamentalmente a la modernización del currículum de educación primaria y secundaria. En la educación primaria se desarrolló el programa de alfabetización, de acuerdo con el método global de análisis estructural, se introducen las matemáticas modernas; en ciencias naturales se incluye la educación sexual y en secundaria la enseñanza se diseña por áreas en lugar de asignaturas.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

En 1980 se llevó a cabo el Programa de Primaria para Todos los Niños que, sin ser una reforma educativa propiamente dicha —no implicó modificaciones estructurales ni curriculares—, sí permitió realizar esfuerzos para hacer llegar la educación primaria a la mayor parte de las poblaciones del país (Solana, 1982).

El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 por el titular del Poder Ejecutivo, Ernesto Zedillo, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se propone cuatro transformaciones fundamentales: la descentralización de la educación básica y normal, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, la revaloración magisterial y el fomento de la participación social en educación. Este acuerdo, que pretendía acercar la toma de decisiones a los lugares donde ocurría el hecho educativo, así como lograr una mayor eficacia de la educación nacional, dio lugar a la Ley General de Educación que, entre otras cosas, establece un capítulo sobre equidad educativa e incluye en la educación obligatoria un grado de preescolar y la secundaria.

El propósito de revalorar la función magisterial condujo, entre otras cosas, al establecimiento de Carrera Magisterial como un esquema de promoción horizontal de los maestros en servicio, que pretendió resarcir el poder adquisitivo del magisterio con un mecanismo ligado al mérito (Latapí, 2004).

En épocas posteriores se realizaron pactos educativos con el SNTE a fin de mejorar la calidad de la educación básica. El primero de ellos fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, firmado en 2001, que reunió a diversos sectores de la población nacional, además de a las autoridades educativas y al Sindicato, en un esfuerzo conjunto por elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos de educación básica del país. El segundo fue la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en 2008 entre el titular del Ejecutivo federal, Felipe Calderón, y la titular del SNTE, con el mismo propósito.

Todo lo anterior representa un antecedente a la reforma educativa de 2013. En las reformas y pactos, se planteó la necesidad de aumentar la cobertura del Sistema Educativo Nacional (SEN), de mejorar la equidad con la que se ofrece la educación a los diversos sectores poblacionales y entidades federativas del país de elevar la calidad de los aprendizajes y de transformar la organización del SEN a fin de poder brindar un mejor servicio. Si bien hubo avances en todos estos rubros, la educación nacional todavía adolece de un conjunto de problemas, algunos de los cuales buscan ser atendidos por la reforma educativa en marcha.

3. LOS AVANCES.

Sin duda, México ha llevado a cabo importantes avances en la educación nacional. El más significativo fue el crecimiento del SEN, ocurrido sobre todo a partir de mediados del siglo pasado, mediante el cual no solamente ha sido posible enfrentar el aumento poblacional, que en algunos de esos años fue acelerado, sino además expandir el sistema educativo tanto horizontal como verticalmente. Desde mediados del siglo pasado hasta 2010, la población nacional creció 4.5 veces, la población de alumnos inscritos en el sistema educativo lo hizo 10.6 veces, y el número de escuelas, 10.1 veces. En este periodo, la población analfabeta de México descendió de 43 a 5.4 millones, en gran parte debido a la escolarización de la población joven. Por su parte, el número de maestros se multiplicó por un factor de 20 (SEP, 2015).

En México la educación obligatoria era de seis años hasta 1993; en ese año, se agregaron un grado de educación preescolar (obligatorio para el Estado, no para la población) y la educación secundaria. Más tarde, se decretó que el tercer grado de educación preescolar fuera obligatorio para la población a partir del ciclo escolar 2004-2005, el segundo grado desde el ciclo 2005-2006, y que el primero —para niños de tres años— tendría ese mismo carácter a partir del ciclo 2008-2009. Cabe señalar que éste último todavía no logra la expansión suficiente. Por su parte, la obligatoriedad de la educación media superior obtuvo definición en el artículo 3.º constitucional en el año 2012, en el que se establece como plazo para su universalización al ciclo escolar 2021-2022.

Estos avances han permitido que en México la escolaridad promedio de la población se haya venido elevando de manera consistente, hasta alcanzar en 2012 8.8 grados, lo que equivale prácticamente a la secundaria completa. En 1970 la escolaridad promedio era de 3.4 grados, lo que significa un aumento de 1.2 años por década (INEE, 2014).

También se han registrado avances en la organización del SEN, fundamentalmente a través de la descentralización de la educación. Esto significa haber entregado a las entidades federativas la administración de la educación básica y normal; en los últimos 20 años, los estados han progresado en la conducción de sus sistemas educativos. Con ello se han acercado las decisiones al espacio en el que tiene lugar el hecho educativo, y se han podido adaptar modelos estandarizados de funcionamiento estructural a las condiciones específicas de cada entidad federativa.

Pedagógicamente, se han dado importantes pasos en la definición de las metodologías educativas que supone el *currículum* en la educación básica y media superior. De metodologías fundamentalmente memorísticas, prevalecientes durante el segundo tercio del siglo XX, se ha transitado hacia perspectivas más activas como el constructivismo

y más recientemente, los enfoques por competencias. Si bien estas metodologías son más exigentes para los docentes, dan a los alumnos un mayor protagonismo en su proceso de aprendizaje y son capaces de desarrollar en ellos habilidades de pensamiento básicas y superiores. De la misma manera, se han añadido áreas de conocimiento desarrolladas más recientemente, como la educación ambiental, y se han realizado esfuerzos importantes por incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la enseñanza y a los procesos de aprendizaje.

4. LOS DESAFÍOS.

A. LA INSUFICIENTE COBERTURA EDUCATIVA.

A pesar de estos avances, el SEN aún está lejos de representar el que México merece y lejos también de alcanzar los resultados de otros países con similares o mayores niveles de desarrollo.

La cobertura educativa todavía representa un problema no resuelto totalmente. El Censo Nacional de Población llevado a cabo en 2010 reporta 3.9 millones de niños entre los 3 y los 14 años de edad fuera de la escuela; la gran mayoría son de preescolar (45% de 3 a 5 años no asiste), y fundamentalmente del primer grado de ese nivel educativo (casi 80% de los niños de 3 años no asiste). Además, 407 mil niños en edad de cursar la educación primaria (3.1%) y 539 mil jóvenes en edad de acudir la secundaria (8.3%) no están en la escuela. En el caso de la educación media superior, según el Censo para el 2010, sólo asistían a la escuela 67% de los del grupo de edad correspondiente (15-17 años) (INEGI, 2011).

En educación superior, la cobertura en 2013 fue de apenas 28.6% del grupo de edad 18-23 años. Esto ubica a nuestro país en un lugar lejano respecto de otros de mayor nivel de desarrollo, pero incluso de países como Argentina, con una cobertura de 65%, y Chile, con 53% (SITEAL, 2015). En parte la educación superior se encuentra estrangulada por la falta de egreso del nivel inmediato inferior, pues a instituciones de ese nivel se inscribe 85% del egreso de la educación media superior. La meta para el sexenio en curso es la de lograr 40% de cobertura, pero se antoja difícil por la cantidad de recursos requeridos y porque, para entonces, no estará universalizada la educación media superior.

De esta manera, México todavía tiene retos importantes que enfrentar para asegurar que toda su población en edad de cursar la educación obligatoria se encuentre en la escuela, y contar con las bases para lograr una población altamente educada.

B. LA DEFICIENTE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

Este es un problema ampliamente reconocido y respecto del cual se cuenta con indicadores sólidos procedentes de pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales aplicadas en nuestro país. En general, los resultados indican que alrededor de la mitad de los estudiantes mexicanos se encuentra por debajo del nivel fijado por la prueba PISA para identificar los aprendizajes necesarios para responder a las demandas de la sociedad moderna. En la aplicación de esta prueba en 2012, 55% de los alumnos de 15 años obtuvieron resultados por debajo de este nivel en Matemáticas. En las otras dos áreas evaluadas los resultados no son mucho mejores: el 47% en Ciencias y 41% en Lectura se ubicaron en dicho nivel (INEE, 2013).

Aunque los resultados de las pruebas nacionales son mejores, la situación no deja de ser preocupante. En el caso de la prueba EXCALE, desarrollada y aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), los resultados para sexto de primaria en 2013 arrojaron que 18% de los alumnos se encuentra por debajo del nivel básico en Lectura, y 17% en Matemáticas (INEE, 2015a). Los datos de la prueba aplicada en 2012 en tercero de secundaria indican que la situación es más grave: 36% de los estudiantes se encuentra en el nivel por debajo del básico en lectura y 52% lo hace en matemáticas (INEE, 2015b).

Estos datos nos indican que porcentajes importantes de los alumnos del país no están logrando los resultados esperados de su escolaridad, lo cual conduce a señalar que existe un problema de calidad de la educación, que si bien se explica por muchos factores, como veremos a continuación, urge a revisar de manera profunda la manera como se enseña en nuestras aulas, como se gestionan las escuelas, y como llegan a éstas los programas de desarrollo educativo orientados a asegurar una educación de calidad.

C. LA INEQUIDAD EDUCATIVA.

Nuestro sistema educativo es profundamente desigual. En México existen fuertes correlaciones entre el nivel de escolaridad alcanzado y el aprendizaje logrado, por un lado, y el hecho de nacer en una zona urbana o rural, pertenecer o no a una familia indígena, vivir o no en una zona marginal, y contar con determinado nivel de ingreso familiar. También existen correlaciones fuertes entre la escolaridad promedio, el aprendizaje logrado y el Producto Interno Bruto de la entidad federativa en cuestión. Todo indicador de desarrollo educativo —así como los resultados de las pruebas de logro académico— varía en función de las características de la población referidas a su nivel de pobreza, al tipo de zona donde se vive, y al hecho de pertenecer o no a una familia indígena (INEE, 2014a; INEE, 2014b).

La educación es sin duda el mecanismo igualador por excelencia. Es la educación la que permite niveles necesarios de movilidad y permeabilidad social. La educación es la vía legítima para el mejoramiento intergeneracional de los niveles de vida. La población deposita confianza en la educación y está dispuesta a sacrificar importantes ingresos con el fin lograr niveles más altos de escolaridad para sus hijos. Sin embargo, cuando, como en nuestro país, los logros educativos se asocian de forma tan estrecha con las características de las familias de origen, y cuando la función que cumple la educación es la de reproducir las desigualdades sociales existentes, esta importante función igualadora pierde fuerza y la necesaria permeabilidad social que debe tener toda sociedad deja de cumplirse.

D. EL REZAGO EDUCATIVO.

En México, de acuerdo con el Censo de 2010, 31.9 millones de personas de 15 años y más no habían concluido su educación básica (INEGI, 2015). Si bien los porcentajes de rezago disminuyen notablemente con el grupo de edad como consecuencia de la expansión educativa reciente, todavía existen en el país 5.4 millones de analfabetas, 10.1 millones de personas de ese grupo de edad no han concluido la educación primaria, y 16.4 no han concluido la educación secundaria. Esto representa 40.7% de la población de 15 años o más, y es una clara expresión de la deuda histórica que México tiene con su población adulta. Enfrentar el reto de proporcionar la educación básica completa a la población en rezago, es labor de las instituciones dedicadas a la educación para adultos en el país, y notablemente del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Actualmente una importante campaña promete alfabetizar a 2.2 millones de mexicanos, ofrecer primaria a otros tantos, y ofrecer la secundaria a 3.1 millones de personas. Se espera que pueda lograrse un reto tan difícil, pero incluso al conseguirlo estaremos lejos de atender este rezago histórico que impide a una proporción considerable de la población nacional lograr el nivel educativo básico que el país ha definido para la población.

Es importante evitar que en el futuro este rezago siga creciendo. Para ello, es necesario asegurar una eficiencia terminal de 100% en educación primaria y secundaria; si bien para la primera estamos cerca de lograrlo, en el caso de la segunda, debido fundamentalmente al abandono escolar, la eficiencia terminal es de 85.9%, por lo que 14 de cada 100 alumnos se suman al rezago escolar cada año. En el caso de la educación media superior, la eficiencia terminal es de apenas 64.7% (SEP, 2015). Si bien ya se ha establecido la obligatoriedad de este nivel y se prevé su universalización para el ciclo escolar 2021-2022, a quienes no la concluyen todavía no se les considera como parte del rezago escolar. No obstante, preocupa el hecho de que 35 de cada 100 personas que

ingresan a este nivel educativo no logran terminarlo en tres años, situación que impone serios límites a la pretensión de universalizar la educación media superior.

5. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS.

La investigación educativa realizada en el país ha permitido conocer las raíces más importantes de los problemas anteriores. Las causas pueden dividirse en históricas, externas e internas al propio sistema educativo.

Entre las causas históricas, una tiene que ver con la manera como se concibió el sistema educativo desde su fundación en 1921. Se pensó en construir un sistema homogéneo, en el que todas las escuelas fueran iguales e hicieran lo mismo. De esta forma habría calidad, se pensaba, pues se seguiría un mismo currículum definido centralmente, y habría equidad, pues todas las escuelas harían lo mismo. Se montó una estructura piramidal para garantizar que esto fuera así: supervisiones escolares encargadas de asegurar que en las escuelas, con sus directores al frente, se siguieran estos preceptos. La diversidad del país y la forma desigual de tratamiento desde el centro de los diferentes tipos de escuelas a lo largo de los años generaron inequidad en lugar de la deseada igualdad. Por su parte, la estructura piramidal supuso que los directores y maestros de las escuelas debían seguir instrucciones, cuando en los hechos toman decisiones que van perfilando la personalidad de cada escuela como algo propio. Esta concepción original del ideal de sistema homogéneo no fue capaz de producir, en casi un siglo, un sistema educativo de calidad con equidad.

Otra causa histórica tiene que ver con la forma como creció el SEN. Si bien las zonas rurales recibieron un primer impulso de gran importancia a través de la Escuela Rural Mexicana, con el tiempo el sistema educativo se fue consolidando en su crecimiento en las zonas urbanas y en las más desarrolladas, y poco a poco se extendió para asegurar escuelas primarias completas en las zonas rurales e indígenas. A este modelo de crecimiento se le conoce como *derrame paulatino de beneficios*. Cuando en las zonas rurales dispersas comenzaron a completarse los seis grados en las escuelas primarias, ya en las zonas urbanas se había extendido la educación secundaria, de manera tal que en estas últimas ya se hacía necesario un certificado de secundaria para conseguir trabajo. Ello, en sí mismo, supuso un crecimiento desigual y asimétrico del SEN.

Una tercera causa histórica fundamental tiene que ver con la importancia del magisterio, y su organización sindical, para la estructura política mexicana. La escuela fue, desde muy temprano en el siglo pasado, la instancia de gobierno mejor distribuida a lo largo

y a lo ancho de la República mexicana. Esto hizo que se recurriera al magisterio con fines de control de la población nacional, y muy especialmente con propósitos electorales en favor del partido hegemónico. A cambio de este importante papel, eficientemente cumplido por el magisterio organizado, la organización sindical recibió una gran cantidad de beneficios que le otorgaron funciones superiores a las propias de un sindicato, el cual debería limitarse a defender los derechos laborales de sus agremiados y a opinar de manera informada en cuestiones educativas. Desde antes de medio siglo, el SNTE ya cumplía funciones propias del Poder Ejecutivo, al participar de manera paritaria en comisiones que tomaban decisiones importantes en materia educativa, tales como la asignación de plazas y los movimientos de personal. Muchas de estas decisiones se tomaron en respuesta a intereses gremiales y políticos más que educativos, y se hizo difícil impulsar reformas necesarias en la materia (Arnaut, 1988).

La causa externa fundamental de los problemas descritos se encuentra en la pobreza, que afecta a más del 50% de la población nacional. Se sabe que la pobreza afecta el logro educativo por varias vías. En primer lugar, los costos directos e indirectos o de oportunidad de la educación excluyen a los pobres de sus beneficios. Además, la pobreza tiene consecuencias en la nutrición que se sabe repercuten en las capacidades de aprender. La pobreza, por otro lado, conduce a que las familias requieran del trabajo de sus hijos, en ocasiones desde edades muy tempranas, lo que impide que estos niños vayan a la escuela o permanezcan en ella por el tiempo suficiente para concluir ciclos escolares. Este fenómeno afecta a 3 millones de niños entre los 5 y los 17 años, y se acentúa conforme avanza su edad, de forma que se convierte en una causa importante del abandono escolar en secundaria y en la educación media superior (Schmelkes, Ramírez y Nesis, 2014).

Otra causa externa importante tiene que ver con la dinámica demográfica del país. La migración rural-urbana que se acentuó a partir de los años 50 y 60 del siglo pasado, condujo a crecimientos importantes de las ciudades grandes y medianas del país, a ritmos tales que durante mucho tiempo fue difícil planificar la atención educativa en las periferias receptoras de la migración. Por otra parte, en México existen 159,821 localidades con menos de 250 habitantes, a las que es muy difícil llevar el servicio educativo por contar con una población infantil muy pequeña (INEGI, 2015).

Entre las causas internas al sistema educativo, entendiendo por ellas las que dependen de decisiones de política educativa y pueden modificarse mediante decisiones de esa naturaleza, se encuentra en primer lugar el financiamiento. En México la manera como se financia la educación es inequitativa. No existe la garantía de que se destine un mismo monto de recursos a cada niño mexicano, de modo que un niño indígena o rural le cuesta al sistema menos, y probablemente mucho menos, que un niño que

asiste a una escuela de clase media urbana. El Estado debería preocuparse por que los niños que se encuentran en condiciones más difíciles —por el lugar en donde viven, la escasa escolaridad de sus padres, la pobreza de su entorno, hablar una lengua diferente a la que se habla en la escuela, o contar con alguna discapacidad que requiere de atenciones educativas especiales— recibieran recursos extraordinarios con el fin de asegurar que todos obtuvieran resultados equiparables. Y en México si bien existen programas compensatorios que se financian con recursos de la banca multilateral, éstos no alcanzan a resarcir las diferencias en el presupuesto, de antemano desigual, destinado a financiar a sus escuelas y sus docentes. Está documentado ya el estado en el que se encuentra la infraestructura y el equipamiento de las escuelas en el país, y es evidente que en las regiones indígenas, más dispersas y más pobres abundan más las carencias (SEP-INEGI, 2013).

En México se ha formado a los docentes en escuelas normales, y desde 1984 la profesión docente ha sido elevada a nivel terciario, por lo que para el ingreso a estudiarla se requiere el bachillerato concluido y como resultado de sus estudios se obtiene un título de licenciatura. La calidad de la formación de los docentes, sin embargo, no necesariamente está a la altura de los requerimientos de calidad y equidad del sistema educativo. Existen en el país 484 escuelas normales, todas ellas muy pequeñas y sin contar con las características propias de una institución de educación superior. Pocos formadores de docentes están contratados de tiempo completo, y un porcentaje menor cuenta con estudios de posgrado. El reciente concurso de ingreso a la docencia arrojó como resultado que 54.6% de los egresados de las normales obtuvo resultados que los colocan como no idóneos para la docencia (INEE, 2015c).

En parte debido a una deficiente formación como docentes, una proporción importante de los maestros de educación básica privilegia, en su enseñanza dentro del aula, metodologías memorísticas que otorgan poco protagonismo a los alumnos en su propio proceso de aprendizaje. En general, recurren poco al trabajo en pequeños grupos homogéneos o heterogéneos, promueven escasamente actividades de indagación e investigación por parte de los alumnos, y no siempre son capaces de construir climas de aula respetuosos, seguros y propicios al aprendizaje. Es cierto que los maestros se encuentran limitados en su desempeño docente, sobre todo en la educación secundaria y media superior, en parte debido a que se les contrata por horas frente a grupo, y a que no disponen de la descarga horaria necesaria para planear sus clases, evaluar a sus alumnos y trabajar para la escuela en la que prestan sus servicios.

Por otro lado, las escuelas de educación básica en el país constituyen en general estructuras débiles frente a lo que deberían ser desde una perspectiva de instituciones autónomas capaces de diseñar y llevar a cabo sus propios planes de mejora. Muchos

directores no cuentan con nombramiento y en general la reglamentación de sus funciones les deja poco margen de maniobra para la toma de decisiones. Si bien desde hace algunos años se le ha dado más importancia a la escuela como institución y al papel del director como líder académico, todavía hay un trecho importante por recorrer para convertir a los centros escolares en instituciones fuertes capaces de enfrentar y resolver sus propios problemas. Las estructuras de supervisión también están limitadas debido, principalmente, a la sobrecarga administrativa que recae en la persona del supervisor escolar, de manera que, en general, el apoyo que desde esta importante función debería recibir la escuela está restringido.

6. LA REFORMA EDUCATIVA DEL 2013.

La Reforma Educativa promulgada el 26 de febrero de 2013 pretende atender algunos de los problemas anteriores y allanar el camino para resolver con el tiempo las demás. Se dice que dicha Reforma busca recuperar la rectoría del Estado en materia educativa. En este sentido, atiende la tercera causa histórica mencionada, relativa al control por parte del Sindicato de la carrera laboral de los docentes.

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.

La Ley General del Servicio Profesional Docente se concentra, justamente, en dar atención al desorden laboral que se había creado a lo largo de varias décadas por la falta de control sobre las carreras docentes, y ahora regula el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el SEN. De esta manera, el ingreso y la promoción a los puestos directivos se llevarán a cabo por concurso. Durante los primeros dos años, se acompañará a los nuevos docentes en su desempeño y se les evaluará anualmente, lo cual permitirá, entre otras cosas, asegurar que sean los mejores candidatos los que ingresen al Servicio. Con el tiempo esto deberá repercutir sobre una revisión a fondo de la formación inicial que reciben los futuros maestros del país. El importante número de directores que no cuenta todavía con nombramiento podrá presentarse a concurso de promoción y, si éstos son aptos, se regularizará su situación.

Por otra parte, los docentes y directivos que se encuentran en servicio serán sujetos de una evaluación de desempeño que pretende fundamentalmente obtener información acerca de las áreas de oportunidad para su crecimiento profesional a fin de, por un

lado, atender a quienes requieren ser fortalecidos en su práctica docente mediante el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela y los sistemas de formación continua de los docentes en servicio, y por otro, reconocer adecuadamente a quienes destacan en su labor. Los docentes, directores y supervisores que obtengan resultados insuficientes en su primera evaluación serán atendidos mediante procesos de acompañamiento, apoyo y formación, y deberán ser evaluados nuevamente al año siguiente. Si en una segunda ocasión obtienen resultados insuficientes, nuevamente serán atendidos. Con ello se busca solucionar parcialmente el problema de la deficiente formación de los docentes en servicio. Ahora bien, si en una tercera ocasión resultan de nuevo con resultados insuficientes —lo cual debería ser improbable—, la Ley estipula que serán retirados de su grupo para desempeñar funciones de naturaleza administrativa, o que podrán optar por el retiro voluntario.

Con base en los resultados, mediante esta evaluación del desempeño docente, y si así se decide como producto de una evaluación adicional, los docentes podrán participar en un esquema de promoción en la misma función o podrán obtener un incremento de horas en el caso de estar contratados por hora-semana-mes, de preferencia en la misma escuela en la que laboran. Con ello se persigue hacer del servicio docente una profesión atractiva, capaz de atraer a los mejores egresados del bachillerato a su formación y a los mejores egresados de la educación superior al Servicio. Los resultados de la evaluación de desempeño también servirán de base para otros reconocimientos temporales o de una sola vez (ver la Ley General del Servicio Profesional Docente).

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA.

La Reforma Educativa coloca la evaluación del SEN y de cada uno de sus componentes —alumnos, docentes, instituciones, políticas y programas— en su centro. Con ese fin, en el Artículo 3.º de la Constitución se define que el INEE será un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que a éste le corresponderá evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La evaluación educativa es el segundo pilar de la Reforma Educativa.

El Instituto fue creado en 2002 como organismo descentralizado de la SEP. En 2012 inició una transición, que no se concretó, hacia un organismo desectorizado de la administración pública federal. Durante estos casi 12 años, el Instituto diseñó un conjunto significativo de indicadores de desarrollo del SEN. También llevó a cabo evaluaciones de logro escolar de alumnos de 3^{ro} de preescolar, 3^{ro} y 6^{to} de primaria, y

3^{ro} de secundaria mediante la aplicación de la prueba EXCALE. Condujo un conjunto de estudios sobre la realidad educativa nacional. Esto lo desarrolló con gran solidez técnica, lo que le dio prestigio nacional y posicionamiento internacional. Ciertamente estos antecedentes abonaron a la decisión de otorgarle, como parte de la Reforma Educativa, la autonomía constitucional. La Constitución le da al INEE tres mandatos:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema.
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (ver la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

Como puede apreciarse, la Reforma Educativa visualiza a la evaluación como generadora de evidencias para contribuir a mejorar el SEN. Habrá que evaluar a los alumnos para mejorar sus aprendizajes, a los maestros para que mejoren su práctica docente, a las escuelas para que funcionen mejor, a los programas educativos para que sean más eficaces y a las políticas educativas para que sean más pertinentes.

La evaluación es conducida por las autoridades educativas federales y locales, y por el propio INEE, que constituyen el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), también creado por la Reforma Educativa constitucionalmente; el INEE coordina dicho Sistema. La autoridad educativa federal es la responsable de evaluar el aprendizaje de los alumnos, pero es el INEE quien diseña las pruebas y define los lineamientos para su aplicación y la comunicación de sus resultados. También es la autoridad educativa federal la que realiza las evaluaciones propias del Servicio Profesional Docente detalladas en el apartado anterior, pero es el INEE quien valida los parámetros e indicadores correspondientes a los perfiles a partir de los cuales se diseñan las evaluaciones, y quien emite los lineamientos para su aplicación y los criterios técnicos para el desarrollo de los instrumentos. Dichos lineamientos son vinculantes, es decir, las autoridades educativas deberán sujetarse a ellos. El INEE por su parte realiza evaluaciones de alumnos, docentes, escuelas, programas y políticas educativas. Mediante la emisión de directrices de política educativa, basadas en las evidencias emanadas de la evaluación, han de hacerse públicas, y serán respondidas de esa manera por la autoridad a quien fueron dirigidas en un plazo no mayor de 60 días.

De esa manera el INEE contribuye directamente a la mejora de la educación y cumple con el cometido de hacer valer el derecho de todos y todas a una educación de calidad.

La fuerza del Instituto reside en la solidez técnica de las evaluaciones que realiza y de los lineamientos y criterios que emite. Genera evidencias objetivas y científicamente válidas con base en las cuales emite directrices de política educativa. Su autonomía le permite no depender de las administraciones en turno, y su Junta de Gobierno no tiene compromisos partidistas.

Desde la autonomía, el INEE se ha dado un propósito orientador: contribuir, mediante la evaluación, a hacer vigente el derecho de todos y todas a una educación de calidad. También se ha planteado cinco principios de operación:

- a) Evaluar es para mejorar. Una evaluación que no está orientada a la mejora de la educación carece de sentido.
- b) La evaluación persigue la equidad. La evaluación debe buscar descubrir inequidades y dimensionar brechas a fin de que sus directrices puedan orientarse a la disminución de las mismas.
- c) La evaluación es justa. Esto significa fundamentalmente que es técnicamente sólida, que la información que deriva de ella es válida, y que permitirá la toma de decisiones solamente sobre aquello que responde a los propósitos de la evaluación correspondiente.
- d) La evaluación valora y atiende la diversidad. La diversidad del país es un valor, y la evaluación, lejos de realizar simplificaciones artificiales, deberá partir de la diversidad para poder atenderla educativamente.
- e) La evaluación debe realizarse con la participación de la sociedad y de los sujetos evaluados, especialmente del magisterio nacional.

De esta forma, la evaluación conducida y orientada por una institución autónoma que se caracteriza por su solidez técnica y por su compromiso con la mejora educativa se convierte en una pieza clave de los procesos de transformación educativa.

EL SISTEMA DE ASISTENCIA TÉCNICA A LA ESCUELA.

El tercer pilar de la Reforma Educativa es la posibilidad de poner la escuela en el centro del SEN y construir un esquema de asistencia para ésta que permita tomar como insumo los resultados de las evaluaciones para mejorar la gestión escolar y

la práctica docente. Con este fin, la Ley General del Servicio Profesional Docente estipula la creación de un Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela, centrado en las nuevas figuras del Asesor Técnico Pedagógico (ATP) —que si bien existía no estaba reglamentariamente reconocido— y del tutor. El ATP tendrá entre sus propósitos centrales recoger los resultados de evaluación para brindar servicios de acompañamiento, apoyo y formación para los directores y docentes de las escuelas, a fin de mejorar sus prácticas. El tutor tendrá como responsabilidad acompañar a los maestros de nuevo ingreso a lo largo de sus dos primeros años de ejercicio profesional. Es así como la evaluación de docentes y directivos se traduce en mejoras educativas, y como la Reforma Educativa atiende los problemas de la deficiente formación docente y de la debilidad de las instituciones escolares. Del buen desarrollo de este Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela dependerá en gran parte que la evaluación sirva en efecto, para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

OTROS CAMBIOS DERIVADOS DE LA REFORMA EDUCATIVA.

Los tres pilares arriba mencionados —el Servicio Profesional Docente; el otorgamiento de autonomía y de nuevos mandatos al INEE, y el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela— no son los únicos aspectos de la Reforma Educativa en marcha. La propia Ley General de Educación fue modificada a fin de crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, con la participación de las autoridades educativas locales, orientado a contar con información oportuna y completa a partir de la escuela sobre estructuras ocupacionales y las plantillas de personal, entre otros aspectos.

La centralidad de la escuela se ha manifestado en el propósito que tiene la Reforma Educativa de fortalecer la autonomía escolar. Para ello, se han reforzado los Consejos Técnicos Escolares y los Consejos Escolares de Participación Social. Los primeros deben trabajar para la mejora de la escuela a partir de un diagnóstico certero de sus principales problemas y del trabajo colegiado hacia un Plan de Mejora Escolar, que deberá ser monitoreado a lo largo del ciclo y evaluado al final del mismo. Los segundos deberán velar por la buena marcha de la escuela y coadyuvar en el cumplimiento de los propósitos del Plan de Mejora Escolar elaborado por los Consejos Técnicos. Los programas de Escuelas de Calidad, Escuelas de Excelencia y Escuela Digna se ponen al servicio de las escuelas para concursar recursos que permitan atender las inversiones necesarias para las mejoras de los planteles.

También se ha creado el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), que sustituye al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

(FAEB) y que se propone, a partir de la centralización a nivel federal de la información de la nómina de personal asignado al SEN, racionalizar el gasto educativo en las entidades federativas.

Durante esta administración ha aumentado considerablemente el número de Escuelas de Tiempo Completo y de Escuelas de Jornada Ampliada. Aprovechando la transición demográfica, y frente a la disminución de la necesidad de los dobles turnos en algunas escuelas urbanas así como a la posibilidad de ampliar las jornadas escolares en algunas escuelas rurales, se ha decidido extender el horario escolar. Esta medida busca propiciar una educación más integral a los alumnos —incluyendo actividades artísticas y físicas—, su adecuada alimentación —en las Escuelas de Tiempo Completo hay comedores— y el mejoramiento de sus aprendizajes. También se avanza el programa de inclusión digital mediante la distribución de tabletas electrónicas a niños de 5^{to} grado de primaria, con el esquema de una tableta por niño.

Por último, la Reforma Educativa está revisando el currículum de la educación básica y de la educación normal. Con el insumo de centenares de ponencias presentadas en un conjunto de Foros de discusión sobre el Modelo Educativo celebrados durante 2014, la SEP se ha dado a la tarea de preparar una propuesta de un nuevo currículum para estos dos niveles educativos que dará a conocer en 2015. Con ello se atenderán los problemas de práctica docente y de aprendizaje de los alumnos que todavía presenta nuestro país.

7. CONCLUSIÓN: HACIA LA VIGENCIA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.

La Reforma Educativa de 2013 estipula, desde el Artículo 3.º constitucional, que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria. La Ley General de Educación se modificó en septiembre de ese año para estipular que todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad. Por primera vez se define la calidad como el propósito de la educación que ofrece el Estado y como una característica del derecho a la educación.

La calidad se entiende de diversas maneras. En la Constitución se le concibe como el “mejoramiento constante y al máximo logro académico de los educandos” (fracción II). La Ley General de Educación, por su parte, entiende la calidad como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (artículo 8, fracción IV).

El propósito es, claramente definido ahora, asegurar la vigencia del derecho de todos a una educación de calidad.

Esta Reforma Educativa sienta las bases para ir mejorando la calidad de uno de los componentes fundamentales del SEN, que es su personal docente y directivo. Mediante la evaluación, que identifica sus fortalezas y debilidades, y por medio del Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela, que permite mejorar la práctica docente y de gestión, se espera mejorar el insumo humano fundamental de los aprendizajes en la escuela. Para lograrlo era necesario, como ya se ha dicho, recuperar la rectoría del Estado sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente, que el Estado había entregado al Sindicato.

La Reforma también establece las condiciones para hacer de la política educativa una política de Estado al otorgarle una importancia central a la evaluación de los componentes del SEN (alumnos, docentes, directivos, escuelas, programas y políticas) y al atribuirle al INEE la facultad para emitir directrices de política educativa basadas en evidencias, para el mejoramiento de la calidad y la equidad en educación. De esta forma permite que las políticas educativas tengan como plazo la solución de los problemas a los que deben atender, y no periodos administrativos limitados.

No obstante, la vigencia del derecho de todos y todas a una educación de calidad tiene un largo camino que recorrer para hacerse realidad. Una buena parte de los problemas educativos mencionados en este trabajo requiere plazos largos para su atención. Será necesario modificar los esquemas de financiamiento educativo. Se requerirá modificar de fondo el funcionamiento de las instituciones formadoras de docentes. Será prioritario atender de manera diferenciada a la población diversa del país, de manera que todos logren los resultados educativos considerados necesarios. Habrá que modificar planes y programas de estudio de los diferentes niveles educativos para adecuarlos a las necesidades de los educandos para enfrentar los retos de nuestra sociedad. De lo que se trata es de lograr que la educación en México vaya potenciando los efectos que se ha demostrado que tiene.

Se han sentado nuevas bases para forjar paulatinamente un sistema educativo acorde a nuestras necesidades y nuestras aspiraciones. Es ahora momento de enfrentar el reto que tienen gobierno y sociedad de aprovechar las nuevas condiciones para avanzar con tenacidad, consistencia y paciencia hacia el sistema educativo que nos merecemos como país: uno que pueda asegurar los aprendizajes necesarios para una vida digna para todos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arnaut, A. (1988). *Historia de una profesión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Breierova, L. y Duflo, E. (2002). *The Impact of Education on Fertility and Child Mortality. Do Fathers Really Matter Less than Mothers?* (NBER Working Paper núm. 10513). Massachusetts Institute of Technology.
- Calderón, D. (2009). Educación y salud en el México de hoy. Artículo periodístico.
- Castro Martín, T. (1995, julio-agosto). Women's Education and Fertility: Results from 26 Demographic and Health Surveys. *Studies in Family Planning*, 26(4).
- Coleman, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 24, pp. 595 y ss.
- Cutler, D.M., y Lleras-Muney, A. (2007). Education and Health. *National Poverty Center*, 9.
- Helliwel, J. F., y Putman, R.D. (2007, primavera). Education and Social Capital. *Eastern Economic Journal*, 33(1), pp. 1 y ss.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *México en PISA 2012*. México: autor.
- _____ (2014a). *Panorama educativo de México 2013*. México: autor.
- _____ (2014b). *El derecho a la educación de calidad: Informe 2014*. México: autor.
- _____ (2015a). Exámenes de Calidad y Logro Educativos. Sexto grado de primaria, ciclo escolar 2012-2013. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>
- _____ (2015b). Exámenes de Calidad y Logro Educativos. Tercer grado de secundaria, ciclo escolar 2011-2012. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2011-2012>
- _____ (2015c). *Los docentes en México: Informe 2015*. México: autor.
- INEGI. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2015). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
- Latapí, P. (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México: 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- _____ (2004). *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.
- Muñoz Izquierdo, C. (2009). *La contribución de la educación al cambio social*. México: Universidad Iberoamericana.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Education Policy Outlook: Making Reforms Happen*. París: OCDE.
- Quintanilla, S., y Vaughan, M.K. (1997). *Escuela y sociedad en el periodo Cardenista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmelkes, S., Ramírez, N., y Nesis, F. (2014). *El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación: estado de la cuestión en México*. México: Fundación Telefónica/Ariel/OIT.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- _____ e INEGI (2015). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://cemabe.inegi.org.mx/Reporte.aspx>
- SITEAL. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2015) La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de http://www.siteal.iipe-oei.org/datos_destacados/232/educacion-superior
- Solana, F. (1982). *Tan lejos como llegue la educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, V. (1985). *Pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet*. México: El Caballito.

EL ARTE Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN MÉXICO: DE LA REVOLUCIÓN AL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

María Cristina García Cepeda.¹

EL ARTE Y LAS IDEAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA HISTORIA DE MÉXICO, UN ANTECEDENTE CULTURAL.

México se ha distinguido por la creatividad y el arte de sus diversas culturas, mucho antes de su historia mestiza. En los registros iconográficos de todos los horizontes arqueológicos, en los testimonios del México prehispánico, a lo largo de toda su historia novohispana, en los procesos de independencia y en la búsqueda de una nación moderna y republicana, hasta llegar a nuestros días, el arte ha sido un poderoso vehículo de comunicación y de construcción de identidad cultural.

Los Olmecas, cultura madre de Mesoamérica, nos dejaron un legado en el que podemos reconocer su grandeza como creadores y constructores de ciudades que representan la conjunción de saberes con los que, con arte y ciencia, se crearon las coordenadas de los centros de poder político, económico y social, saberes que se transmitieron a generaciones enteras y pervivieron en el tiempo.

Más de mil años después, otras culturas mostraron también su grandeza y la herencia que aquellos sabios y entendidos dejaron; y eso fue gracias al arte, a los artistas que habían conocido y entendido los símbolos que transmitían la fuente de la memoria y el saber, las coordenadas para que lo que era llamado “la creación”, se repitiera en todos los rincones del territorio que hoy conocemos como México.

El paso del tiempo no desdibujó los símbolos ni la memoria que guiaron a las culturas de Mesoamérica. México es también producto de aquel impulso, en su raíz primordial resuena el eco del conocimiento de aquellas culturas en las que, mucho tiempo después, los artistas que han recreado el proceso revolucionario y le dieron sentido a la imagen de un México moderno de profunda y vasta raíz, encontraron la inspiración y los símbolos que se siguen transmitiendo hasta nuestros días.

¹ Directora General del Instituto Nacional de Bellas Artes. Ha sido promotora cultural durante más de 35 años; fue coordinadora ejecutiva del Auditorio Nacional desde 2000, directora de la Unidad de Divulgación de la Cultura de la Subsecretaría de Cultura de la **SEP**; directora de Fomento Cultural y Relaciones Internacionales del CREA de 1986-1987. También fue directora general del Festival Internacional Cervantino de 1988-1990; secretaria Ejecutiva del **FONCA** de 1991-1994 y Secretaria Técnica de Conaculta de 1994-2000. En noviembre de 2010 recibió la Cruz de la Orden de Isabel la Católica que otorga el gobierno de España.

El arte, a lo largo de nuestra historia, ha sido un factor importante para proyectar una identidad nacional, un vehículo para la transmisión de ideas y la fuente de un imaginario que ha permitido construir los ideales de cada uno de esos momentos en los que México fue apuntalando la idea de lo que hoy somos como nación.

México es lugar de encuentro, creación constante venida del vigor y la esencia del pensamiento y el arte que modela ese rostro en el que se reflejan todos, los venidos de las fuentes del mundo tolteca y los que llegaron en los barcos de guerra o montados en los sueños de una nación que no existía y que había que construir.

Desde los primeros contactos entre Europa y América, las ideas, y el debate entre ellas, siempre han estado presentes. Así, entre la soldadesca y los conquistadores, los frailes y religiosos, fueron encontrando en el conocimiento de América la grandeza de pueblos y civilizaciones que habían alcanzado un alto grado de perfeccionamiento. Fue el arte y la memoria lo que guió a estos buscadores que, después, se convirtieron en los defensores de esa humanidad que era un espejo claro de lo que ellos mismos eran.

El arte y la experiencia creativa de esos pueblos fueron los testigos y el testimonio de que Europa estaba ante algo grande, que no alcanzaba a definir. En el territorio de lo que ahora es México, las grandes catedrales, las iglesias y edificios fueron levantados con una mezcla del conocimiento europeo y el saber indígena, con las piedras de templos y pirámides en las que estaba labrada la historia y los símbolos que siguieron su rumbo en el futuro de la nueva patria que comenzaba a levantarse; símbolos que todavía alimentan nuestra identidad.

La cantería, la bóveda falsa, las técnicas constructivas y la hermosa factura del tallado, de la escultura, de las soluciones artísticas en la arquitectura, nos dan muestra de cómo el arte era esencial en aquellas sociedades conquistadas por el poder español. También en la piedra y en la madera tallada, en el lienzo, hubo un mestizaje que comenzó a definir “lo mexicano”.

Ese encuentro de dos mundos, a partir del cual comienza la época novohispana, fue alimentando la idea de autonomía e independencia, mientras las potencias de Europa se estaban transformando a partir de alianzas económicas y territoriales que, por reflejo, impulsaban el cambio en los modelos de estructuración colonialista y surgían poderes, producto de una nueva sociedad, de un mestizaje.

Preguntas que, en el tiempo histórico que es tema de esta reflexión, encontraron certezas culturales en las que el arte muestra a las nuevas generaciones la diversidad y la pluralidad cultural de una historia común en la que vemos reflejado todo eso que somos y que está grabado en el corazón de la memoria.

EL PROCESO REVOLUCIONARIO Y EL MOVIMIENTO DE LAS IDEAS EN LA MOVILIZACIÓN SOCIAL.

La Revolución Mexicana fue un proceso político y social complejo. Los acontecimientos bélicos, fueron producto de las pugnas políticas y las contradicciones sociales que el porfiriato, luego de treinta años en el poder, dejó crecer en su objetivo de realizar un ambicioso programa de desarrollo y modernización que no consideró un proyecto social paralelo al económico y productivo.

Hacia el final del régimen de Porfirio Díaz, nació el Ateneo de la Juventud Mexicana, asociación civil en la que participaron intelectuales y escritores que marcaron el momento de la gestación de la lucha revolucionaria con la consigna de trabajar por el arte y la cultura. Esta asociación contaba con el apoyo de Justo Sierra Méndez, quien en ese momento fungía como Secretario de Instrucción Pública. Entre los miembros de esta asociación, podemos destacar a Antonio Caso, Pedro Henríquez Ureña, Alfonso Reyes, Julio Torri, José Vasconcelos, Max Henríquez Ureña, Diego Rivera, Antonio Mediz Bolio y Martín Luis Guzmán.

Este grupo de intelectuales y artistas mexicanos, reunidos alrededor de los temas nacionales y nombrados a sí mismos como los Ateneístas, además de leer y discutir de literatura y filosofía, tenían una fuerte crítica al régimen de Porfirio Díaz. Ellos proponían una educación que impulsara saberes que tuvieran una proyección en la práctica, en el sentido en que los griegos se referían al concepto de “Areté”, que significa capacitación para pensar, para hablar y para obrar con éxito. El ideal de la propuesta Ateneísta promovía un humanismo ilustrado, esto es, que el estudio comienza por las humanidades y tiene como fin primordial el desarrollo integral del ser humano.

Los Ateneístas trasladaron al campo de las ideas la crítica tenaz e implacable contra el régimen, cuya propuesta educativa y cultural estaba agotada frente a una pujante sociedad que soportaba una enorme presión económica y política. Unas líneas de Antonio Caso nos pueden dar claridad respecto al enfoque con el que los Ateneístas trataban el llamado tema “mexicano”:

Idealistas que os empeñáis en la salvación de la República, volved los ojos al suelo de México, a los recursos de México, a nuestras costumbres y nuestras tradiciones, a nuestras esperanzas y nuestros anhelos, a lo que somos en verdad. Sólo así nos conduciréis a un estado mejor y nos redimiréis de nuestro infortunio. (Antonio Caso, “Problemas nacionales”, en *Antología Filosófica*, pp. 210-211).

No son pocos los miembros del Ateneo de la Juventud que tuvieron importantes aportaciones que nos sirven para entender la conformación de la memoria de la revolución

y la transición artística y cultural del México porfirista al México Revolucionario, así como en los primeros años de la vida del México posrevolucionario. Su crítica al sistema de educación y la falta de una formación humanística fue fundamental para el nuevo modelo que, a través de José Vasconcelos, se echaría a andar durante el primer gobierno posrevolucionario.

José Vasconcelos, fue uno de los más destacados miembros del Ateneo de la Juventud y fue también el primer Secretario de Educación Pública de la primera época posrevolucionaria, a la que se le conoció como la de “construcción de instituciones”. Con su llegada a la Secretaría de Educación Pública, se implementaron cambios fundamentales en la manera de ver la educación.

La experiencia mexicana en esa pugna de ideas nos reafirma la importancia de vincular educación, cultura y desarrollo social, al mismo tiempo que reafirman la noción de que las ideas mueven también las dinámicas humanas, sociales y políticas y definen el devenir productivo y económico de un país.

Para comprender la propuesta nacionalista que distingue el pensamiento de los gobiernos de la revolución, es necesario señalar que México surgió como una Nación nutrida por culturas y pensamientos diversos, por símbolos que identifican la nación multicultural que hoy somos.

La revolución trajo cambios, pero a la vez conservó aspectos importantes del antiguo régimen, como la idea de una educación laica, gratuita y obligatoria de nivel primaria, que venía del programa porfirista de educación, así como el proyecto de la Universidad Nacional. En ese sentido, es claro que los valores que tenían vigencia y en los que estuvieron involucrados pensadores e intelectuales de diversas corrientes, sostuvieron y le dieron una dirección al proyecto educativo que encabezó Vasconcelos durante el inicio de la historia del México moderno.

Al mirar en torno a la revolución mexicana podemos confirmar que las condiciones sociales de una Nación son también el reflejo inmediato de las ideas que mueven al Estado que la representa.

EL ARTE EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES.

Este recorrido nos sirve para dimensionar y comprender la importancia del arte en la transformación social porque en la evolución del pensamiento educativo mexicano, el arte toma un lugar fundamental con el liderazgo de José Vasconcelos en el proyecto mexicano.

Arte y educación se entrelazan de diversas formas. El arte como vehículo de cohesión social, como herramienta de educación y al mismo tiempo al servicio de la ideología, nacionalista y republicana, como vemos expresado en la obra de los muralistas, en la música de los compositores mexicanos, en la danza y en la convicción de que la educación era un proceso de integración social.

Las ideas que alentaron a los revolucionarios eran las que alimentaban las discusiones y los debates intelectuales de la época. México recibía de Europa una diversidad de pensamiento que se reflejaba en las pugnas intelectuales que justificaban el régimen y las que lo denostaban. Si bien los diez años de lucha armada están identificados por los conflictos políticos y bélicos, también están profundamente marcados por una lucha de ideas, que derivó en los fundamentos de un proyecto de nación que se reconoce moderna, republicana y garante.

Esas ideas, que le dieron forma al México revolucionario, estaban alimentadas por una justificada discusión en torno al nacionalismo y la identidad.

En el México posrevolucionario el campo y lo urbano tenían características particulares, las clases emergentes, que eran migrantes y obreros que venían del campo, definieron ciertos límites entre lo rural y la ciudad, a la vez que se delineaban nuevas relaciones entre la producción, los productores y un amplio sector social que había dejado de tener sentido en esa última etapa del porfiriato.

Estas contradicciones y el surgimiento de nuevos grupos sociales, fueron el argumento central que dio inicio a la transformación que Vasconcelos fue convirtiendo, en el ámbito de la educación y la cultura, en el rostro de un México que se sabe orgulloso poseedor de una memoria nutrida por esa fuente ancestral, por esa dialéctica entre el viejo continente y su pertenencia al territorio de hoy, que es una y muchas naciones, unidas por símbolos que representan a todas las fuentes que alimentan su grandeza.

Así, árbol de múltiples raíces, México tiene una importante presencia cultural, José Vasconcelos lo sabía y lo expresaba en su visión de una Iberoamérica cuya raíz estaba en entender las herencias culturales de América y Europa, vertidas en un mestizaje que representaba lo mejor de ambos lados: somos reflejo, síntesis y vigoroso impulso de culturas e identidades que se miran y se proyectan en un solo nombre, en una sola dirección.

De manera general podemos identificar dos líneas de acción en el modelo revolucionario: cambiar las bases de la formación de cuadros magisteriales, modificando el sistema de enseñanza, dando importancia a las humanidades y convirtiendo al maestro en apóstol. José Vasconcelos alguna vez dijo que había que “hacer de la escuela una casa del pueblo y del maestro, un líder de la comunidad”. Para él, la educación debe

ser la principal empresa del Estado. Con esto, podemos dimensionar la importancia que tenía cada aspecto del modelo que echó a andar en su paso por las instituciones educativas de México.

La otra línea de acción se sustentaba en el arte como herramienta de comunicación ideológica, como un vehículo de consciencia que podía llegar a un público amplio. Fomentó, a través del arte, la imagen de un México que debía liderar a Iberoamérica, un México cuya raíz era tan profunda que abarcaba continentes y culturas por igual y que podía ser, al mismo tiempo, interlocutor y líder de la América Latina. Vasconcelos, en ese sentido, compartía la visión Bolivariana de América y pretendía también imponer un frente cultural al mundo sajón norteamericano.

En este proceso fue muy importante el trabajo que realizaron los pintores mexicanos que dieron vida al Muralismo, bajo la guía del Dr. Atl, pintor e intelectual quien tuviera una importante presencia durante los últimos años del porfiriato. El proyecto inicial consistía en proyectar mediante la pintura y en grandes formatos, una visión del nacionalismo revolucionario, darle forma a un imaginario simbólico que mostrara todos los aspectos culturales de los que abrevia la idea de un México mestizo y de raíces ancestrales en ambos lados del mundo. Con el apoyo a los pintores Diego Rivera, José Clemente Orozco y David Alfaro Siqueiros, el arte cobró un lugar fundamental en el proyecto ideológico del nuevo Estado Mexicano.

El Muralismo mexicano fue un movimiento que además de servir al propósito de promover una identidad nacional con valores históricos y culturales de gran envergadura, tuvo un diálogo con el arte internacional y sus protagonistas fueron también activistas políticos y sociales, llevaron la presencia de México a todos los escenarios europeos y de América Latina. La pintura mural se convirtió en la escritura de una historia y de una leyenda que cumplió su cometido en el imaginario popular y le dio figura y color a los ideales que movieron todo desde la raíz en 1910-1920.

EL MÉXICO INSTITUCIONAL: ARTE Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL.

La creación de instituciones y la dinámica económica, política y social en los primeros años del México moderno, le dieron un gran impulso a diversos procesos culturales en los que se fueron afianzando la idea de un nacionalismo que desde la literatura, la pintura, la música y la danza cobró forma y tuvo importante repercusión en la vida cultural de México. Entre los años 30 y cincuenta del siglo XX creció la presencia de México en los foros internacionales.

Los años de reconstrucción nacional favorecieron el desarrollo de las artes en dos sentidos: el diálogo con el exterior, con el trabajo maduro, o en camino de serlo, de los artistas que habían crecido con la revolución y la consideración del arte como una herramienta de transformación social. El arte salió a la calle, se llevaron espectáculos en los que se movilizó gran cantidad de actores, bailarines, músicos; aun sin Vasconcelos, la consigna vasconcelista se convirtió en el inicio de una política de Estado que hasta la fecha tiene vigencia: llevar el arte a todos los lugares posibles y la creación de nuevos públicos.

México proyectaba un espíritu nacionalista y revolucionario junto con una vocación de interlocutor natural ante las naciones y, al mismo tiempo, hacia el interior de la comunidad artística; las diferencias y los puntos de vista respecto a la creación y la proyección del arte dieron nuevas alternativas a su desarrollo.

Durante las campañas presidenciales de 1946, siendo candidato oficial Miguel Alemán Valdés, quien sería el primer presidente civil, propuso la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. Durante su mandato, para el presidente Alemán, las Bellas Artes fueron un aspecto relevante de la política cultural del Estado e iba en dos sentidos: la educación artística y la promoción y la difusión del arte y la cultura.

La importancia del INBAL se expresa hoy en sus 10 orquestas y grupos artísticos, 18 espacios escénicos y de creación literaria, 16 museos, 29 escuelas de arte y 4 centros de investigación. En su espíritu de creación se da continuidad a la idea de que el arte es un instrumento fundamental de transformación social.

Alemán había enviado un memorándum que fue aprobado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1946; en él se establecía que el INBAL dedicaría sus esfuerzos “a intervenir en la conservación de la tradición artística nacional, así como coordinar todas las actividades artísticas en cuanto se refiere a la creación, investigación, difusión y educación. Su creación permite encauzar propuestas de todo tipo, relacionadas con el arte y la educación, y tiene el sello del artista, pues fue el compositor Carlos Chávez quien se encargó de la redacción del proyecto de creación del Instituto y quien encausara su vocación como primer director.

Carlos Chávez tenía una idea muy clara de la importancia del arte como elemento de cambio y lo expresaba en su ideario personal; es interesante notar que defendía un arte nacional, una visión de unión nacional, que dejara de lado las influencias europeas y volteara a mirar las raíces de un arte mexicano, propio.

Con el INBAL, las artes se reunieron bajo un mismo techo y con la creación de escuelas y la formalización de la educación artística se inició un nuevo ciclo en el que la responsabilidad del Estado en materia de cultura es primordial para el proceso de integración social, de desarrollo integral de la sociedad.

El INBAL inicia un nuevo período en el que se combina la educación artística con la promoción de la cultura desde un solo punto de partida. La creación del INBAL es consecuencia natural del proceso que se vivió desde la revolución y durante las décadas anteriores y, como hemos visto, aunque el arte y la cultura tienen una prioridad en el proceso social, con la creación de la institución se le da un giro hacia nuevos trabajos y responsabilidades que el Estado mexicano ha tenido en su vocación de promotor y patrocinador de las artes.

De 1920 a 1945, el arte tuvo un papel fundamental en la construcción de la identidad nacional, desde el ámbito de la sociedad. Los artistas participaron con el apoyo del Estado, se ampliaron los alcances del arte como herramienta de cambio y quedó demostrada la importancia de su función social. Con la creación del INBAL, el arte tuvo un reconocimiento oficial como fundamento de la identidad, como herramienta de transformación y como una actividad profesional tan importante como cualquier carrera universitaria, que cumple con un servicio y un propósito que va más allá del propio artista.

MÉXICO, EL DIÁLOGO CONSIGO MISMO Y CON EL MUNDO.

Con el INBAL, la cultura en México abre nuevos espacios de atención a nuevos públicos, al mismo tiempo que proyecta múltiples expresiones artísticas en sus recintos.

El maestro Carlos Chávez, estando al frente del INBAL creó la Academia de Danza, la Academia de la Ópera, el Salón de la Plástica Mexicana, inauguró el Museo Nacional de Artes Plásticas en el Palacio de Bellas Artes y creó la Orquesta Sinfónica Nacional. Este período fue importante y sentó las bases de lo que hoy son un legado y parte de las acciones del INBAL.

Los artistas mexicanos despliegan una importante presencia en el ámbito internacional. El diálogo con las grandes figuras del arte internacional era muy cercano. La influencia y el intercambio se daban en todas las disciplinas y hacia el interior las ideas y las escuelas discutían los diversos caminos. El muralismo y la escuela mexicana de pintura mantenía su estatus mientras artistas como Rufino Tamayo abrían nuevas perspectivas y tomaban caminos distintos para expresarse, buscando en otros horizontes la fuente de su identidad y sus colores. Las letras mexicanas tenían una diversidad de voces, encontrando caminos y temas reflexivos que veían hacia la historia propia pero que tendían también un diálogo con Europa, con el mundo; Octavio Paz, Juan José Arreola, Carlos Pellicer, Alfonso Reyes, José Revueltas, Salvador Novo y muchos autores más,

daban nuevos aires a la creación literaria y a la reflexión crítica mientras México iba también entrando a un nuevo ámbito en la difusión y la promoción del arte.

La presencia de México en el mundo fue crucial después de la posguerra, los foros internacionales se abrieron al arte y a la cultura mexicana, y fueron embajadores de buena voluntad en los países con los que México tenía alguna relación o comenzaban a estrecharse lazos. En este contexto es importante mencionar instituciones como La Casa de España en México, que después será El Colegio de México o el Fondo de Cultura Económica, que comienza abrir filiales fuera del país, ya que el Estado mexicano implementó diversas acciones enfocadas en el mismo sentido en que lo estaba sucediendo con el arte.

¿Por qué mencionar instituciones que más bien se ocupan de las ideas y la formación académica? Porque sus actividades en el contexto de una política cultural en la que el diálogo y el reconocimiento del otro, de las ideas que nutren, son fundamentales y van en el mismo sentido de propiciar una reflexión y una visión más integral de la realidad mexicana y el papel de México en el mundo.

Arte, pensamiento e historia son ejes de la integración social, de un nacionalismo que sólo en los símbolos y el entendimiento de los vasos comunicantes en la diversidad cultural, podían mantener cohesionada una idea de país, darle un impulso hacia el futuro al proyecto mexicano.

ARTE Y CULTURA, IMAGEN DE MÉXICO ANTE EL MUNDO.

Si recapitulamos el proceso histórico de México, vemos que hay ciertos elementos que se repiten en todos los períodos: hay una dialéctica que define la personalidad y la identidad mexicana, que le va dando forma a una sola idea de Nación. La riqueza cultural de nuestro país se basa en las diferencias, en la convivencia permanente de tradiciones y pensamientos diferentes. Somos un país multicultural y de una profunda raíz que alimenta nuestra presencia en el aquí y el ahora.

México, es hoy protagonista en un mundo en constante transformación, en el que los paradigmas, en todos los sentidos, han cambiado con la integración económica, con la disolución de las fronteras nacionales y la conformación de vastos territorios de producción e intercambio comercial; en todo esto que vivimos de manera acelerada, la multiculturalidad tiene también un importante reflejo en lo que llamamos la cultura global.

Lejos de perder los rasgos propios, cada cultura aporta sus valores a esa nueva sociedad mundial de la que no podemos escindirnos y a la que aportamos un bagaje y una historia que se remonta a tiempos muy lejanos en los que todas las culturas del mundo parecen encontrar un eco de su propio ser.

En este sentido, el Estado mexicano ha sido consciente de su papel como promotor, difusor, generador de nuevos públicos, así como benefactor de las artes e impulsor de nuevas formas de expresión. México dialoga con el mundo a través de su cultura.

En 1940 se presentó, en el Museo de Arte Moderno de New York, la exposición “*Twenty Centuries of Mexican Art*” que conjuntó piezas selectas del arte prehispánico, testimonios artísticos del mundo colonial y vistosos objetos de nuestro arte popular y pinturas de la escuela mexicana del siglo XX; en 1950 participa en la Bienal de Venecia con obras de Orozco, Rivera y Tamayo, en el 58 en la exposición mundial de Bruselas, en 1962 en la exposición mundial de Seattle, y en la exposición mundial de Nueva York en 1964. En 1970 se presentó en el Museo Metropolitano de Nueva York, “*Before Cortés*”. En los años noventa, “México, Esplendores de 30 Siglos”, fue una deslumbrante exhibición que recorrió Nueva York, San Antonio y Los Ángeles entre 1990 y 1991. México cuenta con Bienales e importantes festivales culturales internacionales como el Festival Cervantino y la Feria del Libro de Guadalajara, foros en donde convergen artistas y escritores de todo el mundo y que se proyectan desde México hacia el exterior.

Hoy día, el Instituto Nacional de Bellas Artes es el organismo cultural responsable de preservar el patrimonio artístico, estimular el desarrollo de las artes y la formación de las futuras generaciones de creadores e intérpretes.

Las transformaciones sociales y el entorno internacional llevaron a realizar nuevos cambios en las estructuras del Estado. En 1988, por decreto presidencial, se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con la misión de coordinar las políticas públicas culturales del Estado Mexicano y otorgar coherencia a las instituciones culturales, aprovechando al máximo la amplia infraestructura con la que cuenta el país, en un ambiente de plena libertad para los creadores y abriendo nuevos caminos a los artistas del siglo XXI mexicano.

En este proceso, la sociedad civil organizada ha tenido una importante presencia en el desarrollo de la cultura en México, con su participación en patronatos de museos, en la organización y participación en procesos formativos y de difusión, como corresponsable en muy diversos aspectos del acontecer cultural. Lo mismo la iniciativa privada, que desde siempre ha estado presente, en el impulso al teatro, a la música, a la danza. Actualmente el sistema tripartito de participación es una fórmula aplicada en la promoción, el patrocinio y la difusión del arte.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Hoy día, la cultura es la base de todo acuerdo comercial, el respeto a las formas tradicionales, el reconocimiento a la diversidad, el impulso a las formas tradicionales de organización para la producción están volviendo los ojos a la importancia que tiene una sociedad que mantiene viva su esencia creativa. Mientras el mundo enfrenta el avance tecnológico y los paradigmas de convivencia social, de política y la cultura cambian drásticamente, el espíritu y la esencia de la humanidad siguen manteniendo el fuego interior desde el centro del corazón. El Estado mexicano ha sido consciente de esto y hasta ahora, ha sabido encontrar las maneras de cumplir su vocación como protector e impulsor, como difusor, como promotor y como parte de una compleja estructura social que mantiene en movimiento las ideas y la creatividad de México.

Hacia el futuro, tenemos la fuerza de la memoria, la voluntad y el entendimiento. México es una potencia cultural, su patrimonio, sus ideas, su arte son un capital simbólico que nos ubica en un lugar privilegiado en este presente en el que todo cambia a cada momento y sólo permanece la consciencia y la seguridad de *ser*. México es fuente y raíz, presente vivo y futuro prometedor que se enraíza en el orgullo de ser una nación que ha sabido crear su destino y que ha crecido con la fuerza de ese árbol ancestral que fue regado por todas las culturas que nos alimentaron, que nos han nutrido durante siglos.

Ante nosotros tenemos muchos retos, pero sobre todo, tenemos la certeza de ser una nación multicultural, plural, incluyente, un ejemplo y un modelo en Iberoamérica. Esa certeza nos la han dado también nuestro arte y nuestro vigor cultural, nuestra vocación de espejo, nuestra cualidad de eco en el corazón de todas las culturas del mundo.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta, Rico, Fabián (2004). *El pensamiento político de José Vasconcelos*. México: Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Brom, Juan (2003). *Esbozo de Historia de México*, México, Grijalbo.
- Caso, Antonio, “Problemas nacionales”, en *Antología filosófica*. Colección Biblioteca del Estudiante Universitario.
- Conferencias del Ateneo de la Juventud*. Prólogo, notas y recopilación de apéndices de Juan Hernández Luna. “Anejo documental” seleccionado por Fernando Curiel Defossé. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, (Nueva Biblioteca Mexicana; 5), 1962.
- Cosío Villegas, Daniel, *et al.* (2001). *Historia mínima de México*. México, El Colegio de México, 181 pp.
- De Beer, Gabriela (1989). «El ateneo y los atenistas: un examen retrospectivo». *Revista Iberoamericana* 148-149, Vol. 55, pp. 737-749.
- Flores Magón, Ricardo (1970). *La revolución mexicana*. Grijalbo 70.
- González Gómez, Francisco (2003). *Historia de México 2. Del Porfirismo al neoliberalismo*. México, Ed. Quinto Sol, 218 pp.
- Mancidor, José (1957). *Historia de la revolución mexicana*. Libromex.
- Ramos, Samuel (1946). *Antonio Caso, filósofo romántico*. UNAM, México.
- Rodríguez, Antonio (1970). *El Hombre en Llamas; historia de la pintura mural en México*. Alemania. Thames & Hudson.
- Silva Herzog, Jesús (1996). *La revolución mexicana*. FCE.
- Tibol, Raquel (1975). *Historia general del arte mexicano. Época moderna y contemporánea*. México. Hermes. T. I y II.
- Tovar y de Teresa, Rafael (1994). *Modernización y política cultural. Una visión de la modernización de México*. FCE.
- Vasconcelos, José. *José Vasconcelos*. Selección y prólogo de José Joaquín Blanco. México: Cal y Arena, 2014.
- Vasconcelos, José (1935). *Ulises criollo. Notas autobiográficas*. México. Ed. Andrés Botas e Hijo.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: UN ANÁLISIS SOBRE EL DEVENIR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR.

Candita Victoria Gil Jiménez.¹

La educación nunca es un asunto privado, siempre es un asunto público, porque el efecto de la buena o mala educación es social y nos alcanza a todos.

Fernando Savater (2010:39).

INTRODUCCIÓN.

La educación constituye un proceso esencial para el devenir histórico de cualquier país, pues es el referente a través del cual los seres humanos adquieren identidad nacional y paulatinamente se convierten en ciudadanos. Se trata del espacio donde convergen las necesidades individuales de autoconocimiento y el aprendizaje de los valores cívicos, éticos, postulados científicos y el conocimiento universal, factores, todos, que delinear la construcción de las sociedades y su cultura. Adicionalmente, desde una perspectiva administrativa, implica un proceso complejo en tanto que prevalece la multiplicidad de actores, tareas y espacios que conforman una red condicionante de la ontogénesis humana.

En esta tarea, para el caso de México, ha resultado fundamental que sea el Estado nacional, a través del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, el responsable de

¹ Contadora Pública Certificada con estudios de posgrado, con amplia experiencia en la administración de Instituciones de Educación Superior, en Contraloría y en funciones públicas; con liderazgo en organizaciones, con habilidades en la toma de decisiones, técnicas, humanas, estratégicas, en el ámbito social y político; miembro activo de organizaciones, académicas, sociales, profesionales y políticas; ha recibido reconocimientos nacionales y estatales a su trayectoria profesional; con actualización permanente y formadora de nuevos profesionistas. Candidata a Doctor en Educación por el Centro de Estudios Superiores en Educación, Maestra en Administración con Mención Especial por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Licenciada en Contaduría Pública por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Contadora Pública Certificada en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Contadora Pública Académica Certificada en Contaduría Pública por la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración. De enero de 2004 a enero de 2012, fue Rectora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, siendo la primera mujer rectora en la historia en estar al frente de la máxima casa de estudios de los tabasqueños. El 15 de enero de 2013 fue nombrada por el Señor Presidente de la República Lic. Enrique Peña Nieto, como Directora General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), es la primera mujer en dirigir dicha Institución Educativa.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional. Es decir, se trata de establecer al conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, que posibiliten y garanticen el ejercicio del derecho universal a la educación.

De ahí que el proceso educativo estructure la vida social y las acciones que en ese espacio tienen lugar, pues toda conducta está condicionada por el pensamiento alimentado por la educación que se vale de los conocimientos científicos y cotidianos que se transmiten e incorporan a través de otro gran proceso denominado: enseñanza-aprendizaje.

En este sentido, la educación es el pilar del desarrollo de toda nación dado que en ella se generan las condiciones para la conciencia social. La estructura organizacional vinculada a la educación, representa el espacio donde las decisiones de sus autoridades plasman el deber ser nacional, la visión social, y le dan pertinencia y cauce al proyecto educativo; sus instituciones tienen el encargo de organizar y administrar los conocimientos a través de un entramado complejo que debe hacer frente a dinámicas locales y globales; la educación garantiza también la construcción del *ethos*, la identidad social y el sentido de país.

Siendo un eje para el desarrollo social y económico, el sistema educativo tiene como encargo la distribución democrática del conocimiento a fin de potenciar las relaciones entre los sectores privado y público y, de este modo, complementar la cooperación. En la tarea de administrar la educación, el Estado mexicano ha venido haciendo frente a los desequilibrios y transformaciones económicas, políticas y culturales tanto en lo local como en lo global; este proceso de adaptación se ha hecho explícito a través de los diferentes escalafones del sistema educativo.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de cómo se ha desarrollado la administración de la educación en nuestro país, con especial énfasis en lo realizado en el último cuarto de siglo en lo que refiere a la educación básica y media superior, describiendo así a los actores, instituciones y procesos que involucran esta práctica que resulta esencial en el desarrollo intelectual de las y los mexicanos.

1. EL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO.

A) NIVEL MACRO: GÉNESIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

El antecedente más próximo que habría que evocar cuando se habla del sistema educativo en México, siguiendo a Vázquez (1979:26), es aquel que recuerda lo establecido en la Constitución de Cádiz de 1812 la cual “dejaba en manos de los ayuntamientos las escuelas elementales y señalaba como una de las obligaciones de las diputaciones provinciales promover la educación”.

Este mandato fue reproducido en los distintos Congresos Constituyentes aunque limitado en su contenido por el proceso que se vivía en ese momento que fue de lucha de las unidades territoriales contra el centralismo y de revueltas por la existencia de fuerzas centrípetas y centrífugas entre las colectividades sociales. Todo ello propició que el naciente Régimen transitara por varias etapas legislativas² hasta llegar a afianzarse con la Constitución de 1824 que sentó las bases para la configuración de la Federación Mexicana y estipuló que es potestad del gobierno establecer toda clase de instituciones educativas, extendiéndose esta prerrogativa para los estados, pero sin detallar el ámbito de responsabilidad para la educación elemental (Vázquez, 1979: 31).

Este rasgo sobre el cual se configuró el sistema educativo permaneció así hasta 1833, toda vez que en este año se forjó una reforma educativa como un intento por delinear y dar uniformidad a este sector con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública (DGIP), al tiempo, que se suprime la Universidad bajo el argumento de que ésta respondía a su origen colonial (Cf. Alvarado, 2001).

La vigencia de la DGIP fue efímera, puesto que el Gobierno de Santa Anna derogó las bases de la reforma educativa y configuró una Junta Provisional de rectores que reestablecía la Universidad en 1834, incluso para “justificar el cambio de gobierno” (Vázquez, 1979: 31), daba paso a un nuevo Constituyente que promulgó las Siete Leyes en 1835 fijando, entre sus líneas, un régimen centralista. Durante este período, la República Mexicana quedó dividida en Departamentos, los cuales se encontraban a cargo de gobernadores electos de las ternas propuestas por las Juntas Departamentales.³

² La Constitución de Apatzingán de 1814, las Cortes de Cádiz de 1820-1821, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1823. Para una revisión a profundidad del tema, véase: Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, Editorial Porrúa, México, 1964.

³ Las Juntas Departamentales, señala Carpizo, “(...) eran una especie de Legislatura Local dentro del sistema unitario de la Constitución de 1836; fueron un vestigio de la Constitución Federal de 1824”. Véase: Carpizo, J. “El principio de no reelección”, en: González Casanova, Pablo (1985: 119).

Este centralismo estatal, permitió al Gobierno no sólo designar a los gobernadores a través de las ternas propuestas, sino también determinar la conducción de los Departamentos. Hecho que condujo a que estas unidades administrativas dependieran por completo del poder central. Esta situación no tuvo mucha variación con la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843. En ambas etapas, la iniciativa de leyes relativas a la educación y el establecimiento de las escuelas recaían en el ámbito de las Juntas Departamentales, mientras que los ayuntamientos seguían siendo parte de la administración educativa (Vázquez, 1979:28).

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1857, se estableció la existencia del modelo federal en el país, que no obstante funcionaba *de facto* bajo la premisa del control central, afectando entre múltiples asignaturas, la gestión de la educación desde el Gobierno Federal, con los fondos para su administración como garante del quehacer de los estados y municipios en la materia. Es relevante afirmar, que durante este tiempo se generaron un sinnúmero de ordenamientos legales, cuyos efectos aún son visibles, y que en su momento delinearón la enseñanza, en particular en lo que se refiere a la obligatoriedad, gratuidad y la laicidad en este rubro (Cf. Larroyo, 1977).

Entre 1867 y 1874, bajo los mandatos de Juárez y Lerdo de Tejada, se reforzó el principio de laicidad en la educación para todo el país y de esa manera se mantuvo el modelo liberal juarista. Estos dos momentos históricos, resultan fundamentales para el sistema educativo pues los principios que de ellos emanaron fueron incorporados en la Constitución de 1917.

Este conjunto de axiomas procedentes de estas etapas legislativas cobraron vigencia a través de los artículos constitucionales 3.º, donde se establece que la educación será libre y laica en las instancias oficiales y particulares, y el 31 que refiere la obligación de los padres de hacer que sus hijos menores de 15 años asistan a la escuela.

Basta conocer los cauces que tomó el esquema educativo en la Federación Mexicana en los tres órdenes de gobierno para afirmar que el sistema educativo federal mexicano es un modelo complejo y diverso no sólo por su estructura orgánico-funcional y de los diversos ordenamientos que rigen la política educativa, sino también por los distintos sujetos públicos, privados y sociales que concurren en la construcción de las políticas (*policies*) y la política (*politics*)⁴ para resolver los avatares que en esta materia se originan en el entramado social⁵.

⁴ Entendida *policy* como el conjunto de acciones diseñado para resolver una realidad social mediante el ejercicio público y *politics* refiere al proceso de participación de los distintos actores con intereses diversos en la construcción de arreglos políticos. Tomado en Nohlen, Dieter. Conferencia pronunciada en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 11 de abril de 2002 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1092/11.pdf>).

⁵ Para una lectura a profundidad sobre los avatares de la fundación de la SEP véase: Vasconcelos, José. *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, INEHRM-SEP, México, 2011; Arnaut, Alberto. *La federalización educativa en México, 1889-1994*, Biblioteca de Actualización. SEP-COLMEX-CIDE, México, 1998.

El surgimiento de la administración educativa tal como la conocemos en la actualidad, se dio en medio de una coyuntura postrevolucionaria que confrontó, por un lado, las ideas del Presidente Carranza y su proyecto para democratizar la administración de la educación, dejando esta alta encomienda en manos de los municipios de la federación, suprimiendo la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Por otro lado, con la llegada de Huerta al poder, se determinó la necesidad de establecer una acción educativa a nivel nacional, “pues no bastaba con sólo declarar la educación gratuita, laica y obligatoria: se necesitaba tomar medidas para realizarla” y sería a través de José Vasconcelos, como se devolvió el carácter nacional al proyecto educativo (Cf. SEP, 2015 y Rodríguez Reyes *et al.*: 2011).

A partir de esta realidad, se funda la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 como órgano rector de los procesos y de la política educativa nacional, cuya encomienda institucional fue sumar las políticas locales en esta materia (Cf. Rodríguez Reyes *et al.*: 2011), consolidándose este proceso de federalización en 1940 con la educación primaria obligatoria (1934).⁶ Esto es así, pues las legislaciones que preceden a la Constitución de 1917 y —esta misma— dotaron de responsabilidad educativa a las colectividades locales, las cuales al no mantener una dinámica creciente que respondiera a las exigencias nacionales, trajo como consecuencia que la educación se concentrara en el ámbito de la Federación a través de la SEP.

Bajo este esquema, la Federación —atendiendo el mandato constitucional— se erige como responsable de emitir las directrices de la política nacional sea a través de planes nacionales, programas sectoriales, legislaciones federales, acuerdos secretariales, decretos u otros instrumentos de carácter federal.

Teniendo presente lo impuesto por el modelo estatal mexicano, este órgano rector de la política educativa —desde su inicio— no hizo más que diseñar políticas públicas⁷ más acabadas que permitiera homologar y organizar los distintos sistemas locales

⁶ Tres años después se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) “como una organización nacional y centralizada que agrupa a casi la totalidad de maestros federales y estatales del país”. Su origen se soportó en la suma de múltiples organizaciones gremiales de maestros y su condición le ha permitido ser un ente de relevancia política en el proceso de toma de decisiones en materia educativa, incluso llega a erigirse con el control político en la estructura funcional-organizativa del sistema educativo federal y estatal. Ver Arnaut, Alberto. *La federalización...*, p. 233.

⁷ Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. INAP. Madrid, 1991; Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1999; Aguilar Villanueva, Luis. “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, (1996), pp. 15-84; Dye, Thomas R. *Understanding Public Policies*, Pearson Prentice Hall, USA, 2008, entre otros.

existentes dando con ello la centralización⁸ de la *policy* (contenido de la política) y la *politics* (arreglo o proceso político) para establecer un nuevo andamiaje institucional en el entramado gubernamental.

Con la configuración de la SEP se da un proceso de centralización en el marco de promover un federalismo educativo, toda vez que en ese momento en esta instancia: “...llegó a recaer la múltiple responsabilidad de financiar y administrar de manera directa la mayor parte de la educación básica y normal...” (Arnaut y Giorguli, 2010: 234).

Este proceso político propició que la Federación a través de la SEP sea el único sujeto visible en la construcción de políticas públicas nacionales en materia de educación hasta las postrimerías de los años 80’s e inicios de los 90’s cuando se origina la obligatoriedad de la educación secundaria (1993).

Para la década de los 90s, el sistema educativo observa un cambio de primera generación con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre la SEP, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y gobernadores de los estados. Este Acuerdo abrió como sigue:

Amplias y nuevas posibilidades para organizar el sistema educativo. Con la posterior reforma al artículo tercero constitucional y la expedición de la Ley General de Educación se reafirmaron y precisaron las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno. La distribución de la función educativa establecida en nuestra carta magna y en la Ley General de Educación constituye la base a la organización del sistema educativo (Poder Ejecutivo Federal, 1996:11).

Este hecho significó la finalización de un largo proceso de descentralización iniciado tiempo atrás que modificó el carácter funcional-organizativo del sistema educativo nacional y propició cambios en distintos ordenamientos federales y estatales. En este contexto, no puede soslayarse la disposición de los actores que fue de gran valía y el enorme esfuerzo realizado por la SEP con el SNTE que tiene la titularidad de la relación con el gremio sindical, lo cual significa un grado de complejidad en la operación del sistema educativo nacional.

⁸ Latapí Sarre, Pablo. *Federalismo, Tiempo Educativo Mexicano I*, UAA-UNAM, México, 1996; Arnaut, A. *Op. Cit.*

B) NIVEL MEDIO: LA ESTRUCTURA FUNCIONAL-ORGANIZATIVA DEL SISTEMA EDUCATIVO.⁹

El proceso de federalización de la educación en 1992 representó para el sistema educativo una estructura orgánico-funcional amplia y diversa no sólo por las competencias que se trasladaron a las entidades federativas y a la Federación, sino también por las responsabilidades exclusivas otorgadas a la Federación en la elaboración de los planes y programas de estudios, la planeación general del sistema educativo, la evaluación de los servicios educativos, entre otros. En efecto, fue en esta etapa cuando el modelo federal cobra vigencia, puesto que se delinearon las atribuciones —exclusivas y concurrentes— correspondientes a los dos órdenes de gobierno como están fijadas en la propia Ley General de Educación (LGE) (Arnaut, 2010).

Todo ello cambió la estructura de las competencias y la organización de las unidades rectoras del sistema educativo federal y estatal para constituirse en instancias corresponsables y cooperantes en la materia, sea en el nivel básico (pre-escolar, primaria y secundaria) o media superior.

Esta segmentación de la educación básica “se ha distinguido por el propósito de fortalecer la formación ciudadana, promoviendo la coherencia entre la vida social y escolar, entre la formación cívica y ética y el currículo, entre la internalización de valores y el crecimiento moral o formación de la personalidad moral” (Barba, 2010: 80); en tanto, que la educación media superior, si bien hace referencia a los valores en el currículo, ésta no se ha generalizado para darle un lugar especial, aun así se han encaminado a la *formación para la vida*. Así también, transita en el progresivo ajuste curricular con la dinámica laboral y el mercado, como por ejemplo en el caso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) que incorpora en la estructura de su plan de estudios el módulo de *Desarrollo Humano y Calidad* (Barba, 2010: 77).

Esta doble vía que experimenta la media superior —incluso la educación superior— tiene su razón de ser en que el Estado coordina y regula este sector, por un lado, y por el otro, le corresponde al mercado incidir en varios aspectos, pero sobre todo en el currículo y en las reformas necesarias para su mejoramiento. De ahí, que se afirme que ambos niveles educativos se instalen en el *neoliberalismo pedagógico* cuyos principios fundamentales se orientan en el diseño de políticas educativas en concordancia con la realidad económica (Cf. Orietta y Mendoza, 1997).

⁹ Aun cuando el sistema educativo nacional se circunscribe en seis rubros (pre-escolar, primaria, secundaria, educación media superior, superior, posgrado y especialización), el objeto de estudio del presente artículo serán dos niveles: la educación básica —que suma pre-escolar, primaria y secundaria— y la educación media superior.

La educación básica no es tan diversa en su estructura como sí lo es la media superior, toda vez que en la primera, si bien concurren tres rubros (pre-escolar, primaria y secundaria), los planes de estudios y el currículo de cada uno son concomitantes; empero, no es así en el segundo por la falta de políticas públicas que articulen y armonicen la base curricular y las modalidades (Cf. Bracho y Miranda, 2012), sino que se asentó sobre tres opciones educativas: i) el bachillerato general que ofrece una formación orientada para continuar con estudios superiores; ii) el bachillerato tecnológico (o bivalente), además de ofrecer el bachillerato general, proporciona una preparación para ingresar al mercado laboral-productivo; y iii) la educación profesional que imparte únicamente carreras técnicas. De igual modo, se planteó el objetivo de desarrollar en los estudiantes el pensamiento racional (objetividad, rigor, capacidad y claridad); al tiempo, que se estructuró bajo un esquema académico basado en

...tres áreas de aprendizajes: i) las escolares o propiamente académicas que se dividían en propedéuticas —aprendizaje básico general de las ciencias y las humanidades— y las orientadas hacia el estudio semiespecializado de un campo específico acorde al interés del alumno; ii) las prácticas o capacitación para el trabajo, incluían actividades tecnológicas orientadas al ejercicio de una ocupación técnica, proporcionaba los conocimientos teóricos que daban fundamentos a las actividades prácticas, y iii) las paraescolares se ocupaban de los intereses individuales en los terrenos cívicos, artísticos y deportivos, y dependían de cada institución (Villa Lever, 2010: 284).

En síntesis, se buscó que el bachillerato se encaminara: por un lado, a brindar al joven los insumos necesarios para encauzarlo hacia la educación superior (formación propedéutica) y, por el otro, dotarlo de materia para su incorporación al trabajo productivo (formación técnica).

Con el propósito de atender estas vertientes, se instauran, entre otras instituciones: los Colegios de Bachilleres; la Escuela Nacional Preparatoria y los Colegios de Ciencias y Humanidades (ambas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM); los Centros de Educación Tecnológica (CET) (que podrían ser agropecuarias, forestal, del mar, entre otras áreas); los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) del Instituto Politécnico Nacional y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Estos tres últimos enfocados a la educación tecnológica y con opción a continuar los estudios en nivel superior con excepción del CONALEP que se funda, en principio, bajo el parteaguas de formar técnicos con opción terminal. Las instituciones restantes, por el contrario, se configuran en un primer momento como bachilleratos bivalentes para, finalmente, con la aprobación de la Reforma Integral

de la Educación Media Superior de 2008 —todas en su conjunto— transitan bajo el esquema del Sistema Nacional de Bachillerato.

Este tránsito significó que se diversificaran los gremios sindicales y que la educación media superior, también:

...se diversifica, se fragmenta, y que la diversidad observada establece una jerarquía entre el bachillerato general, el bivalente y el profesional, donde el primero es más aceptado e importante y el último es más despreciado... [la] fragmentación... no tiene que ver solamente con los distintos planes de estudios, sino también con las trayectorias escolares que se orientan a diplomas diferentes —cuyo reconocimiento es distinto y diferenciado pues tienen grados de aceptación diferentes en el mercado de trabajo— (Villa Lever, 2010: 284).

La construcción de los esquemas de trabajo y la propia estructura funcional-organizativa de la educación básica y la media superior atienden, entre otros criterios: la Norma Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan (o Programa) Sectorial de Educación, la Ley Federal de Servidores Públicos, el Reglamento Interior de la SEP y los Acuerdos Secretariales de la SEP. Todo ello rige en su conjunto la vida institucional de ambos niveles, cuidando la calidad, la pertinencia, la cobertura, la formación y la actualización docente como un valor de grandes dimensiones.

C) NIVEL MICRO: ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

Los cambios acontecidos con la federalización de la educación llegaron a representar grandes ajustes en la forma y en el fondo de operar en los dos órdenes de gobierno, puesto que a nivel federal y estatal se crearon estructuras que atendieran el mandato del Artículo 3.º constitucional y la LGE, así también hubo arreglos en el ámbito de responsabilidades, que sumados todos, el objetivo fue: la *administración de la educación*.

Dar cuenta de la administración de la educación es referirse a sus *componentes tangibles* que integran el sistema educativo, como bien pueden ser: la escuela; el maestro; la matrícula; la evaluación (la eficiencia terminal, la reprobación y el abandono escolar); el presupuesto, entre otros. Contrario al significado de administración educativa y que muchas veces son empleados como sinónimos y que guardan para los especialistas una diferencia fundamental: la primera trata de una labor administrativa que tiene una

finalidad pragmática y la segunda se constituye en una disciplina que se configura a partir de una base epistemológica (Salas Madriz, 2003:10).

De ahí, que la administración de la educación, es la *praxis* propiamente dicha de la administración educativa, se puede caracterizar por tomar en cuenta diferentes elementos como son: 1) las organizaciones escolares y su estructura; 2) el vínculo con el Estado [federalismo, descentralización y autonomía]; 3) la comunicación existente entre organizaciones escolares (redes); 4) las interacciones macro y micropolíticas que se generan en la gestión educativa y; 5) la evaluación necesaria para garantizar la calidad de las organizaciones escolares (Cf. Solano Castro, 2008).

Por ello, para conocer la administración de la educación se vuelve relevante mencionar cada uno de sus componentes: alumnos, docentes, y, de ese modo, generar líneas de acción que materialicen políticas públicas de Estado que conduzcan hacia derroteros que posibiliten al sistema educativo nacional no sólo para responder a las necesidades que se plantean (Federación, estados y municipios), sino también que sea capaz de mantener una dinámica creciente que responda a la demanda de la sociedad.

2. LAS PRINCIPALES REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR.

La educación como un recurso de primer orden debe estar en sintonía con las transformaciones sociales y el devenir histórico. De ahí que se constituya en una constante que debe experimentar un proceso de cambio e innovación para formar seres humanos capaces para coadyuvar en el desarrollo de las naciones y el incremento de su capital cultural.

En efecto, la globalización y la inherente mundialización de la economía; el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la valorización del capital intelectual, la economía del conocimiento y la innovación —frente a aquellos que privilegiaban la transformación de la naturaleza— provocaron que los esquemas de aprendizajes y saberes articulados en el seno del Sistema Educativo Nacional (SEN) dieran un vuelco para socializar nuevos referentes que formaran recursos humanos capaces de generar valor agregado.

Hacia las postrimerías de la década de los 90, se hicieron presentes en los sistemas educativos de América Latina transformaciones que atravesaron todos los ámbitos. México no fue la excepción. En efecto, estos procesos de cambio en la educación —lo

que comúnmente se denomina reforma educativa— se fundamentan en tres elementos que permearon la administración escolar por parte de las instituciones del Estado.

En primer lugar, se buscó la *equidad* para generar una amplia distribución de las oportunidades que irradian al espectro social. En segundo lugar, las acciones se enfocaron hacia *la eficacia o efectividad* lo cual significó buscar las mejores estrategias, estilos pedagógicos, métodos, técnicas, procedimientos, entre otros, que permitieran alcanzar las metas y los objetivos propuestos. Finalmente, las transformaciones buscaron incentivar la *eficiencia* para hacer rendir al máximo los recursos (escasos) disponibles (Ander-Egg, 1999:60).

De tal suerte, estos ámbitos están relacionados con decisiones que se han implementado como la centralización o descentralización de la administración; los montos del financiamiento, así como su distribución, destino y uso; la ampliación de la educación obligatoria; la introducción de sistemas de evaluación; el desarrollo de programas compensatorios; la formación inicial y continua de los docentes; y la vinculación entre los niveles de educación básica, media superior y superior, entre otras (Zorrilla y Barba, 2008).

Durante el siglo XX y parte del XXI, nuestro país ha transitado en sus reformas educativas, iniciando con un modelo alfabetizador y socialista heredado de las reivindicaciones que la Revolución Mexicana generó y que se consolidaron con el cardenismo. Posteriormente, y como sostiene Zebadúa, la política educativa que se implementó en la segunda mitad del siglo pasado se fundamentó en la universalidad y la homogeneidad tanto de la cobertura como de los contenidos, lo cual sintonizaba con un proceso de modernización y desarrollo basado en un desarrollo interno que apuntalaba a estratos sociales muy focalizados como las clases medias y los trabajadores (Zebadúa, 2009:15) y con una perspectiva administrativa más clara y con metas y objetivos definidos con base en una política de Estado con altura de miras (Solana, 1981:352).

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) fue cuando se implementaron las reformas de gran calado en la educación. Desde una perspectiva que ligaba a la administración educativa con procesos más institucionalizados. El Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria —mejor conocido como el Plan de Once Años— pretendía “garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria” (Latapí, 1975). Esto aunado a la implementación del libro de texto gratuito generaba ya un perfil de un mexicano que se enfrentaba a la dinámica que el proceso de modernización planteaba.

A su vez, esta nueva dinámica que expresaba una administración escolar con mayores referentes se reflejó en la formación y mejoramiento profesional del magisterio, reformándose la enseñanza normal tanto en preescolar como en primaria (Latapí, 1975). Por su parte, el nivel medio superior, la administración escolar duplicó su matrícula, un crecimiento que dio inicio a la masificación de los niveles educativos superiores, sus planes y programas de estudio fueron reformados, con el objetivo de integrar las preparatorias de tipo universitario en un bachillerato único promovido por la ANUIES (Álvarez Mendiola *et al*, 1994).

Es a partir de ese momento que se fueron presentando acciones importantes en los sexenios posteriores que consolidaban la administración de la educación en niveles básico y medio superior. Por ejemplo, se instaló la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, se creó un Sistema Nacional de Orientación Vocacional y la apertura de nuevas posibilidades en la enseñanza media a partir de los bachilleratos y los bachilleratos tecnológicos, sobre todo con la creación, en 1978, del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

De tal suerte, se fue articulando un sistema educativo complejo y de grandes dimensiones, que exigía una administración consistente con los nuevos tiempos. La materia educativa se coloca pues como un gran reto local, regional y global.

A) EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y SU CONSECUTIVA REFORMA 1992-1993.

En el ocaso de la década de los 80's y el principio de los 90's, tanto las condiciones políticas, económicas y sociales dieron paso al establecimiento de nuevas formas y fondos de ejercer la conducción del gobierno y la educación representaba un puntal en la inserción a las economías abiertas. En otras palabras y como menciona Corrales y Díaz, la política educativa en el mundo se organizó en función de la posibilidad de abrir oportunidades de movilidad social que pudieran mejorar la calidad de vida de la población, bajo una fuente de competitividad económica (Díaz Méndez, 2011:39).

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB)- el 18 de mayo de 1992- se puso de manifiesto una perspectiva distinta en la administración de la educación tradicional, tal y como había operado el sistema educativo. En primer lugar, postulaba su descentralización en el nivel básico incluyendo la formación de maestros, con lo cual se redimensionaba los alcances del pacto federal en materia educativa. Aunque ya en sí implicaba un gran cambio, esta transformación lindaba en otros horizontes.

Como señala Zorrilla, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas:

1. La reorganización del Sistema Educativo Nacional mediante la descentralización y la inclusión de la participación social.
2. La reformulación de contenidos y materiales educativos, que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros más importante de la segunda mitad del siglo veinte.
3. La revalorización de la función magisterial cuya expresión fue implementar el Programa de Carrera Magisterial como un mecanismo de promoción horizontal de maestros (Zorrilla, 2002).

Sin embargo, el punto nodal de esta reforma fue la descentralización. La importancia de la decisión de efectuar la transferencia de los servicios de enseñanza básica y normal a los estados (a excepción del Distrito Federal), redistribuyendo la administración de la educación entre la Federación con las entidades. Sin embargo, las áreas centrales seguían manejando ámbitos administrativos y con fórmulas de distribución que parecieran ser condicionadas por la coyuntura o sucesos ajenos al proceso educativo en sí. Así también, continúan siendo responsables de la relación sindical.

Otro de los problemas, fue que la fórmula con la cual se asignan los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), tiene un carácter inequitativo en el sentido que las entidades federativas, educativamente más fuertes, reciben mayor cantidad de dinero que las entidades débiles.

En cuanto a la renovación de la currícula, contrario a la idea de la descentralización educativa, la administración de la educación desde sus contenidos pedagógicos fijó una estrategia centralizante. En palabras de Miranda, “la SEP [y por ende la Federación] manejó los dispositivos básicos de control pedagógico orientados tanto hacia la innovación educativa, como al esquema compensatorio para atender las situaciones de inequidad educativa en el país” (Miranda López, 2010:40).

Con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 1993, la educación básica se conformó por 10 grados, de los cuales, a excepción de preescolar, nueve eran obligatorios (seis de primaria y tres de secundaria), y se establecía, asimismo, que ésta debería desarrollar nuevas competencias, actitudes y valores, así como hacer un esfuerzo para darle mayor unidad y articulación a los tres niveles para realmente consolidar el ciclo básico (Miranda López, 2010:41). Para primaria, se aplicaba un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos¹⁰.

¹⁰ Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*, martes 19 de mayo de 1992, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992

Finalmente, la reorganización del Sistema Educativo Nacional (SEN), en lo referente a la formación docente marcó una línea que redinamizó las pautas, actualizaciones y movilidad docente. Con el Programa Emergente de Actualización se armonizaba la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista y el trabajo individual de los maestros. Además, al dispersarse los espacios dedicados a la formación magisterial a las entidades federativas, los gobiernos asumían la responsabilidad de formar a los maestros de acuerdo con sus capacidades institucionales.

No obsta señalar que este esquema aunado al proyecto de Carrera Magisterial (1993) configuraría el primer gran intento por acotar las discrecionalidades en cuanto a la formación y movilidad en los docentes, estableciendo un modelo en el entramado educativo. De igual manera, se constituía como vía para mejorar la calidad de la educación y las condiciones de vida del magisterio. Este último cobró más vigencia que el primero por los mecanismos de evaluación y promoción que ponderó distintos indicadores que estaban lejos de garantizar la calidad (*verbi gratia*: concurso abierto de oposición para ocupar plazas docentes; méritos académicos; entre otros); así también, se planteó impulsar la formación y actualización de profesores o, en su caso, la educación continua, sin que se tocara el tema de la profesionalización *stricto sensu*.

Cabe destacar que esta nueva dinámica en la administración en la educación en México hizo que la figura de los Consejos Técnicos fuera nodal ya que cualquier actualización emergente involucraba a los jefes de sector, a los inspectores, los directores de las escuelas, entre otros, bajo la premisa que esta integración “fortalecerá los recursos educativos que se destinan a la formación del magisterio, en particular, la dotación de material y equipo —hasta ahora, sumamente escaso— y la disponibilidad de mayor atención del personal docente. Así, habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones para observación y prácticas” (Miranda López, 2010:41).

Empero, una perspectiva que representó la génesis en el fortalecimiento y autonomía de las escuelas fue empatar la gestión educativa con las metas esperadas en la formación de los alumnos a partir del esquema de Escuelas de Calidad.¹¹

De tal suerte, la implementación de esta reforma transitaba en sintonía con los nuevos tiempos exigidos por la dinámica modernizadora que arrojaban los procesos de globalización de la economía y la mundialización de las tecnologías de la información. Sin embargo, sus alcances básicamente gravitaban en la educación básica, dejando de lado otros componentes de suma importancia en el Sistema Educativo Nacional, como fue el caso de su nivel inmediato.

¹¹ SEP. *Programa Escuelas de Calidad*. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=Objetivos>

Es por ello que la reforma en la educación media superior sucedida en 2008 constituiría el ajuste más ambicioso en los últimos 20 años que ponía en la palestra la administración de la educación con un alcance de miras distinto.

B) LA REFORMA A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 2008.

El acuerdo 442 *por el que se establecía el Sistema Nacional de Bachillerato* produjo una reforma en la educación media superior. Conocida como la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) —y como se ha mencionado con anterioridad— se articuló bajo cuatro ejes: i) Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias donde éstas se ponderan en cuatro grandes clasificaciones y ante lo cual todas las instancias de este nivel educativo organizarían y armonizarían sus planes y programas de estudio: a) Competencias genéricas, b) Competencias disciplinares básicas, c) Competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico), y d) Competencias profesionales [para el trabajo]; ii) la definición y regulación de las distintas modalidades que se ofrecen en este ámbito. Con la finalidad de asegurar que cumplan con ciertos estándares, las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta se requiere impulsar su desarrollo ordenado y con calidad como opciones educativas que atiendan a una población cada vez más amplia y diversa, pero sobre todo que se logre el dominio de las competencias propuestas por el MCC; iii) se conformaron mecanismos de gestión donde se incluían la formación y actualización de la planta docente, generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos, profesionalización de la gestión escolar, pautas de evaluación para la mejora continua; y iv) la Certificación Complementaria del Sistema Nacional de Bachillerato que representa un reconocimiento adicional al que se otorga por parte de las instituciones locales.¹²

No obste mencionar que esta reforma en la administración de la educación responde a una coyuntura en la que el bono poblacional que vive nuestro país en los últimos tres lustros ofrece una gran cantidad de aspirantes que demandan espacios educativos acordes para su interacción con los espacios laborales y sociales a corto y mediano plazos.

En cuanto a los alcances de esta reforma se puede apreciar que se establecieron mecanismos para la certificación de los planteles. Además, se implementó la Prueba Enlace en la Educación Media Superior que evalúa el desempeño de los alumnos.

¹² ACUERDO número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. *Diario Oficial de la Federación*, viernes 26 de septiembre de 2008. Disponible en http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf

Otros de los aspectos positivos fue que se establecieron los lineamientos para otorgar el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) y se logró poner en marcha los concursos de oposición para la selección de los directores de los planteles del bachillerato.

Sin embargo, existen voces que no discrepan sobre los alcances de esta reforma en cuanto a la administración escolar. De acuerdo con Narro y Moctezuma, con la desaparición de la Subsecretaría de Enseñanza e Investigación Tecnológica (SEIT) y la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior, las distintas escuelas técnicas del nivel medio superior existentes, y su combinación con el régimen de control, federal o estatal, ha dado lugar a una dispersión un tanto desordenada de escuelas, modalidades educativas, planes de estudios, duplicidad de carreras técnicas y, sobre todo, diplomas y certificaciones que ciertamente no facilitan su reconocimiento ocupacional en el mercado de trabajo, además de generar enormes dificultades para la movilidad estudiantil y la revalidación de estudios entre los distintos subsistemas (Narro y Moctezuma, s/f).

3. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN BAJO UN FEDERALISMO EDUCATIVO: EL PACTO POR MÉXICO Y LA REFORMA EDUCATIVA ÚLTIMA GENERACIÓN.

Para nadie es un secreto que las condiciones que acompañaron al país desde su consolidación como un Estado-nación de corte federal impactaron en un crecimiento desigual en los diversos niveles que integra el Sistema Educativo Nacional, los cuales básicamente articulaban un círculo entre la desigualdad económica y su contraparte en la educación.

La llegada del nuevo gobierno, incorporó desde un principio a través de la política como instrumento de gobierno, una idea de sumar a todos los actores y buscar los consensos adecuados para atender los grandes problemas nacionales y los retos que a futuro enfrentaría el país. La educación no podía quedar atrás. En efecto, la reforma educativa presentada por el Ejecutivo el 10 de diciembre de 2012, a partir de los alcances del *Pacto por México*, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013 expresaba los siguientes desafíos:

- a) Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita.
- b) Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.

- c) Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
- d) Establecer un servicio profesional docente con reglas transparentes que respetan los derechos laborales de los maestros.
- e) Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos.
- f) Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo Nacional sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.¹³

Como sostiene Bracho, esta reforma de 2013 no sólo reafirmó la obligación y el compromiso de ofrecer educación, sino que incorpora un contenido a ésta: la calidad, con lo cual atiende un proceso que ya se había puesto en operación en años anteriores pero sin quedar institucionalizado (Bracho, 2014). A partir de ahí, se desprenden acciones concretas como las escuelas de tiempo completo y las autonomías de gestión en la escuela, regresando a su papel nodal en el proceso educativo.

Otro de los elementos centrales de la administración de la educación que pretende esta reforma, radica en redefinir el entramado institucional que rediseña los pesos y contrapesos entre los actores involucrados. Ejemplo de ello, es otorgar la autonomía constitucional al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

Sin embargo, uno de los desafíos más importantes que se presentan en esta reforma y que atiende directamente este equilibrio que suele darse en las unidades que integran el pacto federal, es aquel correspondiente al desarrollo profesional de los maestros, merced a las reformas de los Artículos 3.º y 7.º constitucional. Con la configuración de un diseño para que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes así como del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación pública sean obligatorias, éste debe estar ligado a procesos sistematizados y legales.

De acuerdo a Arnaut, con la recién creada Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) se corre el riesgo de fomentar prácticas centralistas por las dinámicas emanadas del Servicio Profesional Docente, al recuperar capacidad la SEP frente al SNTE y los gobiernos de las entidades federativas (Arnaut, 2014: 35).

De ahí que este órgano rector se enfrenta a un dilema que representa un reto por recobrar la rectoría de la educación y reordenar los avances obtenidos al momento.

¹³ Pacto por México. *Reforma Educativa*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>

En el fondo, se trata de la búsqueda de un equilibrio y no un deslinde de responsabilidades en donde las instituciones partícipes de la educación —estatal o federal— sean concomitantes y corresponsables de su correcta administración.

Así, el sistema educativo debe tomar el rumbo del federalismo para con ello generar una sola entidad política que coloque a la educación en la palestra nacional no sólo para el crecimiento y el desarrollo del país donde exista una sinergia entre Estado, las agrupaciones u organizaciones sociales y de trabajadores en la formación de valor agregado para el capital económico y cultural de México.

El reto cobra proporciones mayúsculas, en la medida en que este tipo de arreglos institucionales generan tensiones entre los diferentes actores y trazan nuevas fronteras entre las capacidades de acción de ellos en el terreno de juego que implica la educación en México. Las prácticas históricas que marcan el rumbo de la educación, están contenidas en un esquema donde se discuten los ámbitos de competencias, del centro hacia las esferas de poder o bien viceversa, las entidades federativas como espacios autónomos de gestión y administración de la educación. Adicionalmente, con la participación del SNTE, en la toma de decisiones educativas, la administración de la educación en el país, tuvo momentos en donde el Estado, a través del gobierno, cedía terreno a este poderoso actor para determinar el futuro de la educación nacional.

Éste es el gran reto, sus dimensiones, insisto, son colosales, en la medida en que al mismo tiempo el país se debate en contra de las crisis: económica, de seguridad provocada por el crimen organizado, de corrupción, de derechos humanos y de inequidad. Por ello, la educación sigue siendo la mejor apuesta de nuestro país y el gobierno federal está trabajando por consolidar esa ruta.

CONCLUSIONES.

La historia sobre la cual se construye el sistema educativo nacional, se estructura bajo el modelo estatal federal que está presente en la arquitectura constitucional mexicana, así también se configura bajo tres grandes reformas constitucionales con sus respectivas consecuencias en los acuerdos secretariales, programas nacionales y sectoriales y, finalmente, en los pactos entre los actores institucionales (SEP, Poder Legislativo y gobiernos estatales), formales (SNTE y partidos políticos) e informales (agrupaciones u organizaciones sociales). Tal hecho no podría ser de otra manera, pues de cara a esta realidad, se originan en la presente administración dinámicas crecientes de trabajo con apego a los dictados del neo-institucionalismo.

Dichas reformas —sin duda alguna—, han representado transformaciones de última generación al tocar en su diseño: modificaciones en la estructura de responsabilidades y competencias de los órganos federales y estatales; cambios y combinación en la estructura curricular de los planes y programas de estudios; implementación de un sistema nacional de bachillerato; introducción de un régimen basado en la profesionalización docente y directiva con apego a procesos legales y transparentes, así como también la institucionalización de órganos autónomos de evaluación; entre otros.

El entramado que plantean estas reformas ha conducido a que el presupuesto dedicado al sistema educativo nacional provenga de los recursos públicos designados a la SEP y de los tres fondos que proceden del Ramo 33. Aun cuando este recurso ha sido creciente en términos nominales, no ha sido así cuando se habla del gasto anual en instituciones educativas por alumno en términos del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*.

Aunado a lo anterior, las proposiciones impuestas por las reformas, además de impulsar la calidad y adecuar la infraestructura educativa, se han abierto los centros educativos mediante la obligatoriedad y la gratuidad en los niveles básicos y en media superior. Este último —gratuidad— lejos de llenar el cupo en las instancias educativas, ha significado para los administradores de la educación un ajuste en el ejercicio del gasto que ha limitado la operación y mantenimiento de los centros educativos.

De igual modo, estas reformas educativas —en particular la última de 2013— trastocan el modelo federal mexicano al caminar en dos vías: i) en lo formal: la estructura de responsabilidades y las instancias de ambos órdenes se configuran como lo dicta la norma, y ii) en la práctica: prevalece una centralización de *policy* (contenido de la política) y *politics* (arreglo o proceso político) y se descentraliza la administración en la educación.

El cauce que experimenta la educación básica y la media superior son tendencias dispares. Esto es así, puesto que la primera tiene una dinámica creciente en sus principales indicadores (eficiencia terminal, reprobación, abandono escolar, cobertura, entre otros) y una concomitancia en su base curricular; contraria a la segunda que guarda una tendencia circunscrita en donde se pone en riesgo la existencia de un capital cultural, social e intelectual en el país, con un cúmulo de currículo que diversifica y fragmenta la formación del educando.

Los esfuerzos por ampliar la cobertura y la permanencia en el sistema educativo nacional han llevado a que existan importantes acciones gubernamentales como el Programa de Acción contra el Abandono Escolar (PACAE), que reorienta lo realizado por docentes y administrativos en las aulas y que busca una participación más activa y directa de los padres de familia, todo esto a través de la caja de herramientas.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Consolidar un federalismo educativo está distante de ser alcanzado en la realidad nacional puesto que prevalecen —hoy día— esquemas de trabajo en la administración de la educación que responde a inercias centrípetas y centrífugas; incluso, en muchos de los casos se ha dejado atrás el federalismo para transitar a un sistema centralizado en el proceso de toma de decisiones en aras de consolidar un sistema educativo competitivo.

El tránsito hacia un federalismo educativo pleno deberá estar soportado en la transformación de los esquemas impuestos por el federalismo fiscal hacia otro que favorezca el reparto de recursos entre las entidades territoriales para promover adecuadamente el desarrollo económico y social del país.

El devenir educativo, es un reto para el país, pero también en su naturaleza yace el presente y el futuro de una nación. No debe perderse de vista, ante un contexto económico tan desafiante que en la educación se encuentra la clave para alcanzar progreso, desarrollo, ciudadanía y una cultura de paz.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio Introductorio”, en: Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alvarado, L. (2001). “La Universidad del siglo XIX” en *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, Editorial CESU-Plaza y Valdés, México.
- Álvarez Mendiola, Germán *et all.* (1994). *Sistema Educativo Nacional de México*, Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos, México, (documento en línea).
- Ander-Egg, Ezequiel (1999). *Qué es una reforma educativa*, Editorial Magisterio, Argentina.
- Arnaut Alberto (2014). “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”, en: Gloria del Castillo y Giovanna Valenti (coords.) *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* FLACSO, México.
- (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994*, Biblioteca de Actualización. SEP-COLMEX-CIDE, México.
- (2010). “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010” en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores), *VII Educación*, El Colegio de México, México.
- Barba Casillas, José Bonifacio (2010). “Los valores de la educación” en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores), *VII Educación*, El Colegio de México, México.
- Bardach, Eugene (1999). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: Un manual para la práctica*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Bracho González, Teresa (2014). “Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México”, en: Gloria Del Castillo y Giovanna Valenti (coords.) *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* FLACSO, México.
- Bracho, Teresa y Francisco Miranda (2012). “La educación media superior: situación actual y reforma educativa” en: Miguel Ángel Martínez Espinosa. *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, FCE-SEP, México, 2012.
- Carpizo, Jorge (1985). “El principio de no reelección”, Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: Evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México.
- Díaz Méndez, Juan Carlos (2011). “La reforma integral de la educación media superior: un análisis desde el discurso político” en: Mónica Lozano Medina, Andrés Lozano Medina y María del Carmen Jiménez Ortiz (Coords.), *Políticas, reformas y problemáticas actuales de la educación en México y América Latina*, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policies*, Pearson Prentice Hall, USA.

- Larroyo, Francisco (1977). *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, México.
- Latapí Sarre, Pablo (1975). “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, en *Revista Comercio Exterior*, diciembre de 1975, Bancomext, México, (documento en línea).
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. INAP, Madrid.
- Miranda López, Francisco (2010). “La reforma curricular de la educación básica” en: Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.) *VII Educación*, El Colegio de México, México.
- Narro Robles, José y Moctezuma Navarro, David (s/f). *Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional*, UNAM, México, (documento en línea).
- Nohlen, Dieter (2002). Conferencia pronunciada en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 11 de abril, (documento en línea).
- Orietta, C. y Mendoza, Humberto (1997). “Neoliberalismo y Educación”, en *Acta Odontológica Venezolana*, vol. 35, n., 3, Venezuela.
- Poder Ejecutivo Federal (1996). *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000*, SEP, México.
- Presidencia de la República (2014). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Poder Ejecutivo, México, (documento en línea).
- Rodríguez Reyes, Claudia Soraya y Meza Medina, Gustavo (2011). *Federalización educativa en México... ¿y la educación?*, XI Congreso Nacional de Investigación Educativa/13. Política y Gestión/Ponencia, México.
- Salas Madriz, Flora Eugenia (2003). “La administración educativa y su fundamentación epistemológica”, en *Revista Educación*, vol. 1, n. 27, España.
- Savater, Fernando (2010). *La educación para una sociedad democrática*. Universidad de Colima, México.
- Secretaría de Educación Pública (2008). *Programa Escuelas de Calidad*, Poder Ejecutivo, México, (documento en línea).
- Secretaría de Educación Pública (2015). Serie *histórica*. Consultado el 05 de julio de 2015, Poder Ejecutivo, México, (documento en línea).
- Secretaría de Gobernación (1992). *Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992, Ejecutivo Federal, México, (documento en línea).
- SEP (2015). Historia de la SEP, documento de consulta disponible en línea en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.VTxI6xfCOYU [Consultado el 3 de abril de 2011]

- Solana, Fernando, *et al.* (1981). *Historia de la educación pública en México*, SEP/FCE, México.
- Solano Castro, Adrián (2008). *Administración de la Educación*, PROMAID UNED, San José, Costa Rica.
- Tena Ramírez, Felipe (1964). *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, Editorial Porrúa, México.
- Vasconcelos, José (2011). *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, INEHRM-SEP, México.
- Vázquez, Josefina Zoraida (1979). *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, México.
- Villa Lever, Lorenza (2010). “*La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días*”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores), *VII Educación*, El Colegio de México, México.
- Zebadúa, Emilio (2009). *Diálogos para la reforma educativa*, Zenago Editores, México.
- Zorrilla Alcalá, Juan F. (2012) “*La Secretaría de Educación Pública y la conformación histórica de un sistema nacional de educación media superior*” en Miguel Ángel Martínez Espinosa, *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, FCE-SEP, México.
- Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008). “*Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*” en *Revista Electrónica Sinéctica*, n. 30, ITESO, México, (documento en línea).
- Zorrilla, Margarita (2002). “*Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*” en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, n. 2, UABC, México, (documento en línea).

ENLACES DE INTERNET.

- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/33/r33_ep.pdf
- <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=Objetivos>
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992
- <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/10/index> <http://www.oei.es/quipu/mexico/#sis2E>
- <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>
- http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_00/Text/00_01a.html
- <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/juventud/capitulos/01.pdf>

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99819167001>

<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/738/3/RCE3.pdf>

http://www.sems.gob.mx/swb/sems/yo_no_abandono

<http://www.sep.gob.mx>

http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.VTxI6xfCOYU

http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf

LAS TUTORÍAS COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN.

José Padilla Arellano.¹

Los alumnos de hoy para enfrentar las exigencias de la sociedad, no solo requieren lo académico; sino también deben enriquecerse como personas y ser competentes para establecer relaciones interpersonales armónicas, asumir decisiones responsables y comprometidas y dar sentido a su vida de acuerdo a valores.

Las tutorías otorgan al estudiante elementos para cursar con éxito el plan de estudios que cursa, así como desarrollar habilidades y competencias profesionales. El objetivo que se busca con la implementación de tutorías es el disminuir el índice de deserción, rezago escolar y lograr la formación integral tanto de los alumnos con problemas, las de los alumnos con desempeño brillante y Profesores de reciente ingreso, con un objetivo doble: el de una educación integral y el de un exitoso ingreso al mercado laboral.

En el presente trabajo se hace un análisis respecto a qué son las tutorías, qué aportan en la tarea de educar integralmente, a quién se dirigen y los resultados que pueden obtener las Universidades con su implementación, entre otras cosas.

INTRODUCCIÓN.

Las nuevas tendencias de la Educación Superior proponen, entre otras cuestiones, un cambio en los modelos de formación, centrados fundamentalmente en el trabajo y aprendizaje del estudiante y en el desarrollo de competencias que le habiliten para un aprendizaje autónomo y continuo a lo largo de la vida y una adaptación a la variedad y pluralidad cultural de nuestro espacio.

En este contexto los jóvenes deben enfrentarse a una competencia educacional y posteriormente laboral cada vez más difícil, en la que se encuentran con escasa orientación que deviene en la insatisfacción de sus logros personales, profesionales y laborales.

¹ Profesor e Investigador de Tiempo Completo de la División de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara, Doctor en Derecho por el IIDE y Maestro en Derecho Civil y Financiero por la UdeG, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Reconocimiento a Perfil Deseable PROMEP por cuarta ocasión.

Actualmente los estudiantes luchan también, con problemas como el estrés, la sobreinformación, la crisis económica, relaciones cada vez más impersonales, tecnología más sofisticada, adicciones, depresión y otros que en muchas ocasiones derivan en el abandono de los estudios.

La tendencia mundial en materia educativa, es establecer el modelo de competencias profesionales, el de una educación integral y algunos modelos van más allá, proponiendo un modelo holístico.

El modelo de competencias profesionales en el mundo, tuvo su origen en E. U. y Australia en los años “30” en el que advirtieron la necesidad de capacitar al profesionista recién egresado en las empresas.

Sin embargo, tuvo un gran impulso en octubre de 1998, en París, Francia donde se llevó a cabo la “Conferencia Mundial sobre Educación Superior”, convocada por la UNESCO y se estableció en su artículo 10, inciso a), que las Universidades del mundo adoptarían el modelo de competencias profesionales, que en México se adoptó en el periodo de Ernesto Zedillo y en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. El primero que la adoptó fue el CONALEP y la UNAM y luego en la Universidad de Guadalajara, el primer Centro Universitario que la implementó fue el de Ciencias de la Salud que la desarrolló a partir del año 2001.

En diciembre del 2002 la Asamblea General de la ONU, adoptó la resolución 57/254. El documento titulado “Educación de calidad” estableció los cuatro pilares de la educación: 1) aprender a conocer, 2) aprender a vivir juntos, 3) aprender a hacer y 4) aprender a ser. Lo anterior, según la UNESCO, son los pilares determinantes para hacer progresar las capacidades y “competencias” de las personas, hacia un futuro viable y sustentable.

En mi opinión, ningún modelo educativo ha tenido un éxito total, algunos estudiosos en el tema, señalan que uno de los sistemas educativos más exitosos en el mundo, es el de Noruega, sin embargo, ninguno ha logrado aterrizar en la realidad, y tampoco, tomar en cuenta, en sus planes de estudio, a los sectores y actores de la sociedad: empresarial, público o de gobierno y el social u organizaciones no gubernamentales.

Debería de existir una retroalimentación en la elaboración de planes de estudio, en el que la empresa señale que mejorar de los estudiantes; que el sector público detecte que habilidades se deben mejorar y las asociaciones civiles o Colegios de Profesionistas, que adviertan qué aspectos prácticos mejorarían el desempeño profesional. Hecho lo anterior, debiera de consultarse a un especialista en educación que pueda detectar las tendencias y posibles escenarios del mercado profesional y entonces, ahora sí, aprobar un plan de estudios. Por lo tanto la elaboración de un plan de estudios debe ser un proceso formal, incluyente e integral.

Los problemas educativos se agravan por la ausencia de políticas públicas en temas como el teletrabajo, impulso de la educación virtual, distribución equitativa de los horarios que impactan en la movilidad urbana y en el desarrollo de las sociedades.

El éxito del estudiante en el futuro está basado tanto en sus características como persona, como en el tipo de educación que recibe. Dentro de las habilidades más importantes que los estudiantes deben adquirir están la comunicación eficaz con otros, saber aplicar la tecnología computacional, adquirir la capacidad de pensar críticamente y contar con conocimientos multiculturales que le permitan relacionarse exitosamente con otras personas.

En los últimos años, las Universidades han desarrollado programas tutoriales como estrategia viable para promover el mejoramiento de la calidad de la educación en el nivel superior y partiendo de las necesidades de los estudiantes, en cuanto a acompañamiento y orientación durante toda su carrera. Lo que les permite una formación integral; superar su rendimiento académico; enfrentar con soluciones tempranas y prácticas sus dificultades escolares; además de conseguir hábitos de trabajo, de estudio, de reflexión e interacción social, con el manejo de una libertad responsable y participativa.

Es así que las tutorías representan una herramienta básica en la formación integral de los estudiantes, pero que requiere de un estudio profundo para estructurarlas y llevarlas a cabo de forma eficaz. En el presente trabajo trataremos de conceptualizar de una forma general, qué son las tutorías, para qué sirven y de qué forma pueden mejorar la tarea de educar.

ANTECEDENTES.

Los antecedentes de los *sistemas de tutorías* como modelos educativos complementarios al proceso de enseñanza-aprendizaje, no pueden precisarse con exactitud, en una fecha determinada, sin embargo, se pueden detectar a lo largo de la historia, en la gran mayoría de las naciones, aun cuando no se le haya identificado en su momento como tal (VILLARREAL, 2005: 42), a través de diferentes denominaciones como: *asesoría, orientación, supervisión, acompañamiento de mentores, consultas confidenciales, consejos o recomendaciones académicas, monitoreo*, etc. Han estado presentes en países como México, Estados Unidos y Canadá en América, así como en Inglaterra y España, entre otros países europeos.

A nivel superior en el campo de los programas de tutoría, se han dado experiencias satisfactorias en la historia de las universidades de *Minnesota, Chicago, Illinois, Ohio*,

Missouri, Michigan y Dakota del Norte de Estados Unidos y Canadá, así como en la UNAM de México, la *Universidad Católica de Lovaina*, además de la *Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España*, así como la *Universidad de Navarra* (en la que la tutoría es parte de la tarea propia de todo profesor y es un derecho de todos los alumnos), y la *Universidad Complutense de Madrid, en España*, país en el que, la actual reforma educativa, considera a la tutoría y la orientación del alumno, como un factor indispensable para mejorar la calidad educativa y presenta la figura del Profesor-Tutor como el orientador del aprendizaje autónomo de los alumnos; recientemente en el Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara, también en México (VILLARREAL, 2005: 53).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Los jóvenes se tienen que enfrentar a una serie de problemas que los acompañan durante toda su vida estudiantil, pero que se intensifican en el nivel superior por situaciones como las que a continuación se describen:

- I. El ingreso a un nuevo nivel de estudios implica un proceso de adaptación que conlleva aspectos como la definición de identidad, elaboración de autoconcepto, búsqueda de autonomía, preocupación ideológica, nuevos planes y programas de estudio.
- II. Dificultades personales que pueden implicar: situación económica, estado de salud, entorno social, disfunciones familiares, etc.
- III. El hecho de que muchos estudiantes en este nivel de estudios deben trabajar y estudiar al mismo tiempo.
- IV. Enfrentarse en la realidad laboral correspondiente a su área de estudio, con situaciones distintas de las que se analizan durante las clases.

Lo anterior hace necesario que exista en las Universidades un Programa de Tutorías que contribuya de una forma más sistemática en la formación de los estudiantes, que estimule el máximo aprovechamiento de sus potencialidades y que favorezca la adquisición de habilidades, destrezas, actitudes y el desarrollo de valores que vayan más allá del ámbito académico, es decir, hasta lo personal y lo social (MARTÍNEZ, 2005: 2).

Se requiere entonces establecer un contacto permanente y formal entre el docente y el alumno, de tal forma que el profesor guíe al estudiante en su incorporación a la

educación superior; que lo oriente respecto de sus actividades personales y académicas; que le recomiende estrategias de estudio y formas de trabajo que aseguren aprovechar al máximo los servicios que ofrece la institución, y apoyarlo para sortear las dificultades que se le presenten durante sus estudios, y si es el caso en su entorno laboral.

CONCEPTUALIZACIÓN DE TUTORÍA.

Etimológicamente la palabra tutoría deriva del latín **tutor** que significa defensor, protector, guardián, por su parte tutor proviene del verbo **tueor** que quiere decir tener la vista en, contemplar, mirar, ver, tener los ojos puestos en, velar por, proteger, defender, sostener, mantener, conservar o salvaguardar (BLÁNQUEZ, 1981: 512).

Diversos autores han tratado de dar una definición de tutoría a través del tiempo, pero la mayoría coinciden en que la tutoría es un apoyo o acompañamiento de los profesores con el estudiante, que le orientan e incentivan para resolver problemas específicos que se les presentan, a continuación se hace una relatoría respecto de diversos conceptos de tutoría:

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Autor	¿Qué es?	Conceptualización	¿Qué hace?
Alcántara Santuario, Armando	Atención	Forma de atención educativa donde el profesor apoya a un estudiante o a un grupo pequeño de estudiantes de una manera sistemática, por medio de la estructuración de objetivos, programas, organización por áreas, técnicas de enseñanza apropiadas e integración de grupos conforme a ciertos criterios y mecanismos de monitoreo y control entre otros (ALCÁNTARA, 1990: 51).	Apoya
Pablo Latapí Sarre	Modalidad	Es una modalidad de instrucción en la que un maestro (tutor) proporciona educación personalizada a un alumno o a un grupo reducido. Generalmente se adopta como medida emergente o complementaria para estudiantes con dificultades para seguir los cursos convencionales. Profesor-tutor = consejero o “compañero mayor” (LATAPÍ, 1988: 5).	Proporciona
Julia Martínez, Rocío Santamaría y Antonieta Dorantes	Alternativa	Es una alternativa de la educación, al construir un espacio privilegiado que proporciona al alumno la posibilidad de un aprendizaje individualizado y le conduce al desarrollo de sus potencialidades, así como al fomento de su capacidad crítica y creadora, tomado en cuenta no sólo su rendimiento académico sino también su evolución social y personal. (MARTÍNEZ, 1988: 41).	Proporciona y conduce

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

José Sarukhán,	Posición	Es la posición de una persona que analiza escenarios, que propone opciones, que sugiere posibilidades de acción y que deja al alumno la toma de decisiones (SARUKHÁN, 1988: 7).	Propone, sugiere
Sergio. Sánchez Cerezo	Ayuda	Es la ayuda u orientación al alumno o al grupo que el profesor-tutor puede realizar además y en paralelo a su propia acción como docente. Es pues, orientación, pero desde la perspectiva y posibilidades de ser realizada por los propios profesores (SÁNCHEZ, 1999: 79).	Orienta
Diccionario de las Ciencias de la Educación	Orientación	Una orientación, a lo largo de todo el sistema educativo, para que el alumno se supere en rendimientos académicos, solucione sus dificultades escolares y consiga hábitos de trabajo y estudio, de reflexión y de convivencia social que garanticen el uso adecuado de la libertad responsable y participada (DICCIONARIO, 1999: 1371).	Orienta
ANUIES. Romo y otros	Proceso	Es un proceso de acompañamiento de tipo personal y académico para mejorar el rendimiento académico, solucionar problemas escolares, desarrollar hábitos de estudio, trabajo, reflexión y convivencia social. (ANUIES, 2002: 44).	Acompaña

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

<p style="text-align: center;">Universidad del Rosario en Colombia. WebSite Citado en la Bibliografía</p>	<p style="text-align: center;">Servicio</p>	<p>Es un servicio educativo como parte del modelo pedagógico de esta universidad, como una estrategia de formación que brinda cada una de las unidades académicas a sus estudiantes, con el fin de apoyarlos y orientarlos en su proceso de formación integral, así como estimular el desarrollo de habilidades para alcanzar una ganancia en el aprendizaje de su disciplina. Dirigida a potenciar las capacidades de los estudiantes y fortalecer las debilidades surgidas en los procesos de aprendizaje (UNIVERSIDAD, 2005).</p>	<p style="text-align: center;">Apoya, orienta y estimula</p>
<p style="text-align: center;">Diccionario El Pequeño Larousse</p>	<p style="text-align: center;">Autoridad</p>	<p>Tutoría = Tutela, es la autoridad conferida por la ley a una persona-tutor para cuidar, proteger y hacerse responsable de un menor y sus bienes. (DICCIONARIO, 1999: 957).</p>	<p style="text-align: center;">Cuida, protege y se responsabiliza</p>

Como vemos la tutoría presenta una idea de defensa, de salvaguarda, de protección y aún más de proporcionar apoyo tanto material como intelectual. De lo anterior podemos desprender en forma general que la tutoría académica representa una serie de acciones para salvaguardar, defender, dirigir a un individuo en su paso por el aprendizaje.

La Tutoría Académica es pues, una práctica pedagógica que poco a poco está siendo adoptada por diversas instituciones, y que requiere de un seguimiento y evaluación permanente para identificar sus resultados. La tutoría es un servicio educativo que se ofrece a los estudiantes, con el fin de apoyarlos y orientarlos en su proceso de formación integral, así como para estimular el desarrollo de habilidades para alcanzar los objetivos deseados.

Está dirigida a potenciar las capacidades de los alumnos y fortalecer las debilidades surgidas en los procesos de aprendizaje. La Tutoría debe atender asuntos relacionados con la formación académica del estudiante, con su vida diaria, con la forma en que

se desempeña en su comunidad y, además, debe ser un espacio en donde el alumno participe y explore sus capacidades contribuyendo a la formación integral.

La Tutoría como servicio educativo requiere de un contexto estructurado en donde se pueda ir supervisando el desarrollo de las actividades realizadas; al mismo tiempo, necesita coordinarse con todas las actividades que implican un ambiente universitario. El objetivo que se busca con este programa es el de mejorar la calidad académica, disminuir el índice de deserción y rezago escolar y lograr la formación integral del alumno para que sepa desarrollarse adecuadamente en el ámbito laboral, social y personal (INSTITUTO, 2005: 1).

Para el proceso de Tutoría Académica es necesario que exista un compromiso y constancia hacia dicho programa, tanto por parte del personal calificado (tutores) como del estudiantado. En la mayoría de las Universidades que actualmente utilizan el sistema de tutorías, se llevan a cabo dos modalidades:

- Modalidad Individual.
- Modalidad Grupal.

a) MODALIDAD INDIVIDUAL.

Tiene el propósito de brindar apoyo y orientación sistematizada al estudiante, en las áreas afectiva, psicopedagógica y socio-profesional, de tal forma que su Tutoría favorezca su desarrollo académico y personal. Su carácter personalizado facilita la identificación de las necesidades particulares del alumno y así poder orientarlo sobre la mejor forma de superar sus dificultades y aprovechar sus potencialidades (SAAVEDRA, 2005: 7).

b) MODALIDAD GRUPAL.

La tutoría grupal es un proceso de autoayuda en donde un profesor (Tutor), brinda orientación y guía a un grupo de alumnos, derivadas de las necesidades de estos últimos.

Su objetivo es estimular en el alumno el conocimiento y aceptación de sí mismo, la construcción de valores, actitudes y hábitos positivos que favorezcan su trabajo escolar y su formación integral; a través del desarrollo de una metodología de estudio y trabajo apropiada para las exigencias de la carrera y el fomento de actitudes participativas y habilidades sociales que faciliten su integración al entorno escolar y sociocultural (SAAVEDRA, 2005: 7).

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO TUTORIAL.

El proceso tutorial es un campo complejo en el que no sólo intervienen el tutor y el alumno; sino una serie de factores que constituyen a este sistema como un verdadero apoyo pedagógico en la educación. En dicho proceso intervienen los siguientes elementos: Los promotores y directivos de las Instituciones que prestan servicios educativos; el profesor, el tutor, los padres de familia y los alumnos, así como medios didácticos, objetivos, textos o manuales, ayudas tecnológicas, etc. (CISNEROS, 1996: 45).

a) **LOS PROMOTORES Y DIRECTIVOS:** Primeros en realizar la labor de la tutoría como líderes organizacionales tienen la capacidad de desarrollar en el ambiente educativo la empatía indispensable para realizar un buen trabajo tutorial.

b) **EL TUTOR:** Es el Docente con empatía, capacidad de escucha, confiabilidad, ética, valores y que es capaz de servir a sus alumnos.

c) **LOS PROFESORES:** Que no son tutores, deben realizar también una acción tutorial porque su labor, no solo es la de ayudar a constituir aprendizajes, todo lo contrario también son partícipes directos de ayudar al escolar a lograr resultados positivos en su rendimiento académico.

d) **LOS PADRES DE FAMILIA:** Puesto que son los primeros en educar a su hijo y en aportar ideales, cultura, creencias, etc.

e) **LOS ALUMNOS:** Son la razón de ser de la acción tutorial deberán ser tomados en cuenta, en todos los sentidos: emocional, psicológico, educacional, social, económico, etc.

f) **MEDIOS DIDÁCTICOS, OBJETIVOS, TEXTOS O MANUALES, AYUDAS TECNOLÓGICAS** y todos los demás medios de los que se haga valer el tutor para prestar ayuda a los alumnos.

El papel del tutor es el más importante después del alumno al que se le prestará atención, pues es quien prestará sus servicios con el afán de ayudar en el proceso educativo del estudiante, entre sus tareas más importantes están las siguientes:

- *ENSEÑAR A PENSAR:*

Corresponde, de todas formas, al tutor ocuparse de modo más explícito de que los alumnos aprendan a pensar. En particular, le concierne desarrollar en ellos aquellas estrategias más generales en que consiste un pensamiento eficiente. Para ello, ha de ayudar a los alumnos a coordinar e integrar los conocimientos que van adquiriendo

en las distintas áreas que cursan; ha de hacerles conscientes también de cuáles son los mecanismos de pensamiento que utilizan y cuáles son los rendimientos que obtienen con tales mecanismos.

La psicología cognitiva y la didáctica han analizado las principales estrategias de pensamiento, han examinado su eficacia y, en consecuencia, han elaborado distintos modelos de programas para enseñar a pensar. Algunos de esos programas requieren su aplicación por un profesional especializado o específicamente preparado para ello. Así ocurre con los programas genéricamente denominados de mejora de la inteligencia (MARTÍNEZ, 2005: 9).

Otros programas o planteamientos requieren únicamente de las habilidades docentes generales que cabe suponer a todo profesor. Es el caso, por ejemplo, de la elaboración de mapas conceptuales como estrategia para la presentación y organización de conocimiento, del enfoque de la resolución de problemas, o de la enseñanza explícita de algoritmos y de heurísticos para esa resolución, como enfoque apropiado de la enseñanza en todas las áreas.

Entre esos procedimientos, al alcance de cualquier profesor, para enseñar a pensar y a aprender, están las llamadas técnicas de estudio, que han llegado a popularizarse mucho para mejorar el rendimiento ante una situación de prueba: de examen o de oposición.

- *FORTALECER A LA PERSONA.*

El profesor tutor puede desarrollar, con el grupo-clase o con determinados alumnos individualmente, ciertas actividades específicamente enfocadas a la mejora de la autoestima de los alumnos y a la construcción de su identidad personal. Para realizar esas actividades, seguramente necesitará del asesoramiento y apoyo del profesor especialista de Psicología y Pedagogía o, en general, del Departamento de Orientación. Hay distintas actividades a través de las cuales puede favorecerse esto. Algunas de ellas consisten en juegos en el sentido amplio del término: juegos sociales, de simulación o de roles. A través de ellos, el adolescente experimenta con las múltiples facetas de su personalidad posible, tantea sus propias preferencias y valores, experimenta también, en situación simulada, y por tanto no peligrosa, cuáles son las posibles reacciones de otros participantes en la situación.

Son actividades que no necesitan una preparación especial en el profesor. Basta con sentido común, tacto, prudencia y un saber hacer educativo general. El asesoramiento y apoyo del profesor de Psicología y Pedagogía, siempre conveniente, puede, en cambio, ser necesario en otras actividades para desarrollar en la hora de tutoría. En todo caso, al tutor le resultará útil servirse de guías, manuales y programaciones para el desarrollo de tales actividades.

- *ENSEÑAR A CONVIVIR.*

Las pautas de comportamiento aconsejables para todo profesor, sobre todo en lo que concierne a mejorar la dinámica del grupo-clase, han de ser cuidadosamente observadas, principalmente por el profesor tutor, al que corresponde una especial responsabilidad en conseguir una buena conexión del grupo de alumnos, así como un clima general de cooperación, disciplina, respeto recíproco y buena convivencia. En la hora de tutoría puede desarrollar sesiones específicamente encaminadas a mejorar las relaciones de convivencia.

Son muchas y variadas las actividades que puede desarrollar para ello: sesiones de mesa redonda, en las que unos alumnos o grupos de alumnos presentan y representan posiciones divergentes o contradictorias acerca de algún tema, sesiones de torbellino de ideas (*brainstorming*), en las que se da rienda suelta a toda clase de propuestas, tan originales e innovadoras como sea posible, sin someterlas a crítica alguna, o el estudio común de casos a partir de hechos reales, por ejemplo, de las noticias del día o de hechos ficticios, o también el juego de roles y dramatización de una determinada situación, asumiendo distintos alumnos los papeles correspondientes a los personajes de una situación y tratando cada uno de vivir a fondo su papel y de sostener un diálogo apasionado con los demás (CISNEROS, 1996: 78).

El profesor tutor escogerá aquellas actividades que mejor se adapten a las necesidades del grupo y a su propia capacidad para liderar el grupo. El conocimiento de principios elementales, o mejor aún de técnicas específicas de dinámica de grupos, puede serle de enorme utilidad. En estas actividades, como en otras, será conveniente, por lo demás, que el tutor se deje guiar y asesorar por el profesor de la especialidad de Psicología y Pedagogía.

El tutor enseña a convivir, principalmente, introduciendo factores que mejoren el clima y la dinámica del aula. El cuadro siguiente presenta algunas líneas de actuación con ese fin.

- *ORIENTAR SOBRE EL COMPORTAMIENTO.*

El profesor tutor debe desarrollar una línea de actuación coherente, igual que los demás profesores, en la tarea de enseñar a los alumnos a adaptarse; pero tiene responsabilidades específicas que cumplir: sea en la hora de tutoría o fuera de ella, tanto con el grupo, cuanto con cada uno de los alumnos que tiene encomendados. El desarrollo ordinario de la función tutorial no requiere especial preparación del profesor. Todo adulto bien formado, todo profesor o profesora, es capaz de desempeñar bien esas funciones. Para organizar adecuadamente la hora de tutoría seguramente necesitará inspirarse en libros o programas, que, por otro lado, puede fácilmente tener a su disposición. Además,

para los casos más complejos y difíciles, necesitará, desde luego, el asesoramiento del Departamento de Orientación; o bien, será oportuno transferir el caso a ese Departamento. También es importante que los profesores tomen cursos sobre cómo dar una buena tutoría (CORTÉS, 1995: 38).

- *INCENTIVAR QUE EL ESTUDIANTE TOME SUS PROPIAS DECISIONES.*

La orientación vocacional, como proceso educativo, persigue la adquisición de habilidades y destrezas que posibiliten en los estudiantes su propia auto-orientación. Su integración en el currículo aporta a la educación un alto nivel de funcionalidad al hacer comprender a los diferentes agentes educativos el verdadero sentido de los aprendizajes y su proyección futura en el mundo académico, social y profesional, y la convierten en un quehacer a desarrollar en las actividades de tutoría en los centros educativos.

El tutor, con la adopción de este planteamiento integrador, ha de evitar la separación de la faceta vocacional de otras del mismo individuo, ya que ninguna elección puede efectuarse al margen de otros ámbitos personales, familiares y relacionales. Por otra parte, el tutor tiene un conocimiento de cada alumno en particular de valor inestimable: horario de estudio, rendimiento, actitud ante cada asignatura, intereses, esfuerzo. Posee, además, su propia opinión y la de otros profesores acerca de cada estudiante. A todo ello adjunta la información y apoyo técnico del Departamento de Orientación.

La responsabilidad específica del tutor en la implantación y desarrollo de programas de orientación vocacional consiste en la personalización de los mismos en la individualidad de cada alumno y en la conexión de estos programas con la realidad escolar y personal de los estudiantes. Nadie más indicado, por tanto, que el tutor para enseñar a los alumnos a valorar en su justa medida la adecuación de sus intereses, motivaciones, actitudes, rendimiento y esfuerzo con las exigencias académicas y profesionales (ANUIES, 2002: 23).

Ahora bien, en esta integración de la dimensión orientadora en la tarea escolar, la tutoría no ha de llevar en exclusividad, como sucedía en planteamientos anteriores, la responsabilidad de su eficacia, ya que determinados aspectos de la misma —como por ejemplo, las estrategias para la toma de decisiones— reclaman técnicas especializadas que deberán ser asumidas por los profesionales de los Departamentos de Orientación. Por tanto, desde el plano institucional, la orientación vocacional es una función que los orientadores deberán contribuir a desarrollar para asegurar la eficacia del sistema educativo.

La intervención de estos profesionales se centrará prioritariamente en facilitar y coordinar la elaboración y desarrollo de los programas de orientación vocacional cuya

implantación facilite a los estudiantes la adquisición de técnicas y estrategias que permitan a los alumnos asumir responsablemente las posibles opciones académicas y profesionales.

ÁREAS DE LA TUTORÍA.

En cada Institución de educación en la que se llevan a cabo acciones tutoriales dividen sus áreas de atención conforme a las necesidades específicas de su comunidad educativa, sin embargo coincide con Willy Saavedra en que existen áreas de apoyo que son trascendentales en cualquier sistema de tutorías como son las siguientes (SAAVEDRA, 2005: 1-45):

A. ÁREA PERSONAL-SOCIAL:

Acompaña y orienta al alumno en la comprensión de sí mismo; en su desarrollo y consolidación de su identidad, así como en su autonomía, y también la orienta en la búsqueda de estrategias adecuadas que le permitan enfrentar y manejar las diferentes situaciones y problemas de la vida diaria, tratando siempre de lograr respuestas más asertivas.

- a) **Fundamentos:** La persona como entidad real y concreta está en permanente proceso de desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, emocionales y sociales. En este proceso de formación experimenta un conjunto de problemas personales que necesitan solución para su desarrollo pleno.

En este proceso de desarrollo se va configurando, manifestando y transformando un conjunto de estados y propiedades generales y específicas, los que al ir integrándose constituyen los rasgos o características de cada persona, que determinan sus diferencias individuales como ser personal y social.

Estos rasgos se van configurando en cada individuo a partir de su potencial bio-psicológico, en relación con su medio ambiente familiar y social, en cuyo ámbito se van manifestando sus rasgos aptitudinales, sensorio-métricos, afectivo-dinámicos y psico-sociales, que integran y organizan la personalidad del sujeto.

- b) **Objetivos:** Favorece el proceso de formación integral de la personalidad de los educandos, para lograr el desarrollo y equilibrio dinámico de su realidad física, psíquica, social y moral.

Contribuir a la integración familiar y comunitaria de los educandos, para favorecer y garantizar su realización personal y social.

Promover la formación de actitudes y comportamientos favorables para que el educando asuma compromisos y participe dinámicamente en la transformación de la sociedad.

- c) Contenidos: Estudio del desarrollo humano: bases biológicas, psicológicas y sociales; Estudio del desarrollo psico-sexual; Estudio del hombre en su dimensión religiosa; Las emociones como manifestaciones de la personalidad; Desarrollo de la autoestima; Dinámica y organización familiar: paternidad responsable, roles de la familia en la organización y participación en la transformación de la sociedad; Conocimiento de técnicas de diagnóstico y tratamiento de los problemas y necesidades sociales de los educandos; Relaciones humanas; Problemas juveniles de carácter social; Personalidad democrática.

B. ÁREA ACADÉMICA.

Está dirigida a favorecer el rendimiento escolar, ofreciendo al alumno la posibilidad de conocer y desarrollar sus capacidades a partir del establecimiento y uso de las estrategias más adecuadas que lo lleven a la adquisición y construcción de conocimientos significativos y funcionales.

- a) Fundamentos: El educando es un ser en formación, que está situado en su ambiente educativo formal o informal, en el cual va manifestando sus capacidades y limitaciones para conocer, asimilar y transformar los hechos y fenómenos de su realidad, lo cual supone un proceso de aprendizaje.

En este aprendizaje se toman en cuenta todos los factores que constituyen una realidad educativa concreta, tales como el educador, el educando, la infraestructura, los contenidos curriculares, la influencia socio-familiar, la metodología del proceso de enseñanza, etc. los cuales condicionan la formación de nuevos aprendizajes y por ende la aparición de problemas y necesidades educativas que hay que resolver.

El área académica por lo tanto estudia y promueve condiciones favorables para que el educando aproveche al máximo las oportunidades educativas que le favorecen el ambiente educativo formal o informal, al participar en las acciones curriculares y auto-educativas.

- b) **Objetivos:** Promover en el educando el aprovechamiento máximo de oportunidades socio educativas en relación con sus potencialidades y disposiciones propias.

Apoyar y controlar la adecuada graduación de los contenidos educativos a la realidad concreta de los educandos.

Crear y asegurar ambientes favorables para el desarrollo de la acción educativa.

- c) **Contenidos:** Factores biológicos, psicológicos, y sociales del aprendizaje; Concepto, características, teorías, leyes y tipos de aprendizaje; Técnicas de motivación, adquisición de hábitos, habilidades y destrezas para el aprendizaje de actitudes y comportamientos favorables; Técnicas de organización y métodos educativos activos; Técnicas de diagnóstico o modificación de hábitos de estudio; Técnica de trabajo en grupos.

C. ÁREA DE ORIENTACIÓN VOCACIONAL-OCUPACIONAL.

Debe permitir al estudiante la exploración y descubrimiento de sus intereses y posibilidades de desarrollo profesional, lo cual requerirá del conocimiento de sus características que el contexto social le ofrece en términos de estudio y trabajo.

- a) **Fundamentos:** La naturaleza dinámica y activa del ser humano le permite transformar su realidad. La opción de elegir determinada actividad expresada en el trabajo creativo, útil y productivo, depende de sus necesidades, de su realización personal, de sus potencialidades y disposiciones propias en correspondencia con las exigencias del desarrollo de la sociedad.

En la dimensión personal, el hombre vive un proceso dinámico de desarrollo donde se debe diagnosticar y armonizar su realidad, sus intereses, sus capacidades para conocer así el índice de sus potencialidades con que va a afrontar la estructura social, a base de su mejor ubicación en el trabajo, la mejor elección y más justa selección.

En la dimensión social, el hombre se desenvuelve con un marco estructural que posibilita o limita el desarrollo de una potencialidad: estructura laboral, académica, familiar, etc.

Luego con una realización de sí y ubicación en la estructura laboral se persigue la más óptima participación y cooperación en el sector, región o nación.

- b) **Objetivos:** Procurar que cada educando aproveche al máximo las oportunidades laborales en correspondencia con sus potenciales y disposiciones propios.

Promover una toma de conciencia frente a la realidad, interés y capacidades del educando, para motivar un proceso permanente y progresivo de madurez en la toma de decisiones del sujeto, en el ámbito laboral.

Promover en el educando la participación dinámica en el proceso de cambios estructurales del país.

- c) Contenidos: Técnicas del diagnóstico de realidades personales, interés, aptitudes y habilidades de los educandos; Técnicas de iniciación temprana en la toma de decisiones; Análisis ocupacional sobre las aptitudes y actitudes de trabajo; Técnicas de formación de hábitos de trabajo; Conocimiento del mercado de trabajo, planificación profesional y racionalización ocupacional; Información sobre las distintas modalidades de posgrados; Conocimiento de relaciones humanas e interrelación con los entornos, público, social y privado.

D. ÁREA DE SALUD INTEGRAL.

Permite que los alumnos tomen conciencia y asuman una actitud responsable respecto a su salud integral, prestando atención a su alimentación y su relación de esta con su estado de salud actual y su implicancia en el futuro.

- a) Fundamentos: El educando al estar en proceso dinámico de desarrollo, va consumiendo energía propia y por lo tanto siente necesidades vitales que exigen la inmediata satisfacción, mediante bienes y servicios que le permita nutrirse y conservar su salud física y social.

La salud del educando está condicionada por diversos factores entre los que intervienen: el social, el económico, el familiar y otros, estos factores le pueden favorecer o crear problemas y necesidades, que con una buena orientación o apoyo institucional pueden solucionarse.

El área de salud integral cumple un rol de promoción y control de la salud, para lo cual crea ambientes, coordina acciones y promueve actitudes solidarias para lograr el mantenimiento, prevención y recuperación de la salud del educando.

Es decir, en esta área la función principal es la de promocionar en los educandos y población en general, una toma de conciencia para movilizar esfuerzos e instituciones con el fin de crear los mecanismos de protección y promoción de la salud, lograr la educación alimentaria del sujeto implica crear hábitos y actitudes favorables a una mínima nutrición integral. En este ámbito también

es muy importante la prevención, tratamiento y recuperación de estudiantes con adicciones, o con problemas de anorexia y bulimia (tan de moda en esta época), brindándoles apoyo psicológico y orientación respecto a dichos temas.

- b) **Objetivos:** Promover bienes, recursos y servicios para prever, promocionar y recuperar la salud física, psíquica y social del educando.

Detectar casos de estudiantes con problemas de salud para promover su adecuada atención.

Crear ambientes educativos favorables a la conservación y promoción de la salud del educando. (Integrado por un médico, un psicólogo, un terapeuta familiar, etc.)

- c) **Contenidos:** Conocimientos de prevención e higiene; Saneamiento ambiental; Primeros auxilios; Educación para la salud; Educación nutricional; Diagnóstico y recaudación de recursos para proporcionar servicios alimentarios de estudiantes con problemas económicos; Organización de áreas y centros de salud; Información de centros de salud.

E. ÁREA DE PROYECCIÓN COMUNITARIA.

Aborda temas referidos a la responsabilidad que tiene cada uno en el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida del grupo social y la comunidad

- **Área recreativa:** Favorece el proceso de intercambio e integración de los alumno mediante acciones de recreación y, si es posible entre varias secciones.
- **Área de actualidad:** Donde podrán expresar sus puntos de vista y opiniones sobre diversos aspectos que se presentan en su entorno, permitiéndoles conocer y tomar posición respecto al desarrollo social de la comunidad

Luego de haber tratado en forma general las áreas de la tutoría, debemos tener en cuenta que no es posible ninguna jerarquización *a priori*, sobre la importancia de atención a las diferentes esferas; pues las preferencias y las prioridades las fija la fuerza de la necesidad, el nivel de desarrollo del educando y las circunstancias de ambiente propio.

Se debe orientar, creando hábitos, promoviendo solidaridad, participación, etc. Al tiempo que se procura cualquier acción de bienestar y viceversa.

Por último, conviene señalar que la atención orientadora puede circunscribirse al carácter “problemático” de una situación, tarea que deberá derivarse a personal especializado tales como: psicólogos, médicos, trabajador social, etc.

- a) Fundamentos: Estados carenciales del educando quien puede encontrar conflictos en la satisfacción de sus necesidades vitales, al sentirse condicionado por el contexto socio económico y cultural del ser dependiente y dominado. Esta área se justifica en la necesidad de actuar sobre este ordenamiento social injusto, donde las grandes mayorías luchan para salir de la marginación socio-económica y cultural, a fin de promover la superación del subdesarrollo.

Para superar esta deficiencia no es suficiente el aporte del sector educativo quién a través del área de proyección comunitaria debe originar y analizar estos aportes de la sociedad.

Esta área no se considera sólo como un mecanismo de rehabilitación y asistencia sino que paralelamente a la promoción de bienestar social, debe dinamizar la educación social, creando condiciones favorables para que el educando participe solidariamente en la toma de decisiones y en el proceso de transformación de su realidad social, sin caer en el paternalismo ni en las acciones superficiales que no atacan las causas profundas del subdesarrollo.

Por lo tanto esta área motiva la organización y movilización de la familia, la comunidad, sectores de producción y de servicios, para que ofrezcan y provean a los educandos de oportunidades diversas, a fin de que obtengan en forma racionalizada recursos, bienes, información y capacitación necesaria para prevenir y superar sus problemas que limitan sus potencialidades y el progreso de su persona.

- b) Objetivos: Promover la seguridad integral del educando contribuyendo a la modificación de condiciones desfavorables, y/o superando estados de necesidades, mediante la acción socio económica de múltiples sectores y organizaciones de base.

Promover condiciones que favorezcan la participación comprometida y solidaria de las personas y grupos humanos, a través de acciones y experiencias concretas que superan y solucionan hechos y problemas que obstaculizan el normal desarrollo de las potencialidades del educando.

Contribuir a la prevención, atención, rehabilitación y corrección directa de desniveles y problemas, que afectan el desarrollo del educando y que exigen solución inmediata ante la amenaza de su salud psico-social y moral.

- c) Contenidos: Diagnóstico de estados y condiciones de la vida familiar y social; Procedimientos de canalización y racionalización de recursos; Estudios de servicios e instituciones que ofrecen promoción social; Elaboración y

organización de los contenidos de seguridad educativa; Campaña de prevención social; Principios de defensa civil; Seguridad vial; Crédito educativo y becas para estudiantes sobresalientes o con problemas económicos; seguro social del educando, Organización del servicio de cooperativas escolares.

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL MÉTODO TUTORIAL.

Alcántara Santuario, en la *Revista Perfiles Educativos*, define el Método Tutorial como “*un conjunto sistematizado de acciones educativas, centradas en el estudiante*” (Alcántara, 1990: 57). Y señala los siguientes alcances:

Está basado en una interacción, Tutor-Tutorado

1. Está sujeto tácita o explícitamente a un contrato que realizan las dos partes, el tutor y el tutorado, en un contexto institucional.
2. Está considerada la modalidad docente que más éxito ha tenido para mejorar el aprendizaje.
3. Su gran bondad radica en representar una forma de atención personalizada al alumno.
4. Evalúa de modo gradual y constante los progresos del tutorado.
5. Representa una relación tipo maestro-aprendiz, que permite aprender y eliminar errores.
6. La cooperación entre las partes hace más fructífero el resultado de dos mentes trabajando juntas en un problema.
7. Estimula la capacidad de la comparación, el análisis y la crítica, al rechazar el conocimiento dogmático por ser un proceso permanente de descubrimiento, de creación y recreación, reexamen y revisión de lo adquirido.
8. Es una relación bilateral, regulada por la *confianza personal (sentimientos)*, como: intimidad, cuidado y compromiso y por el *contrato individual (interés)*, para el cumplimiento de metas académicas específicas.

Pero como la *Tutoría* no es la respuesta absoluta, a una mejor calidad educativa sino que tiene que ver más con un sistema integral que involucre la preparación de los profesores, la motivación del estudiantado, etc.; destacamos las **limitaciones** de las que también habla Alcántara:

1. Como es personalizada, sí se puede dar en grupos, pero tendrían que ser pequeños.
2. Beneficia el aprendizaje de materias susceptibles de discusión o reflexión, pero no aquellas que requieren memorización o alto grado de abstracción.
3. Tiene que existir un elevado interés en las materias de estudio y actitud positiva hacia el conocimiento en una disciplina determinada.
4. Una *Tutoría* inadecuada puede provocar una “*parálisis intelectual*” en el alumno, al estimular en él una visión restringida y dogmática, en lugar del desarrollo potencial, limita la creatividad y la capacidad de innovación. Éste es un problema de “*esterilización intelectual*”, en lugar de darse una *relación fértil*, se da una *relación abortiva*, en la que: se aniquile en el alumno la creatividad, por querer formar al alumno a su imagen y semejanza o por temor a que el alumno supere al maestro.
5. Que no se pueda lograr el equilibrio en la relación interpersonal estrecha entre la situación sentimental personal y los objetivos académicos.
6. No distinguir conceptualmente Tutor, Asesor, Orientador, Docente y Funcionario Administrativo.
7. La carencia de docentes experimentados y estables.
8. La falta de arraigo en la tradición Tutorial.
9. En ciertos ámbitos académicos poco ricos, la relación personal puede llevar con mucha rapidez a una gran *estrechez intelectual del alumno*, basado exclusivamente en aquello que el tutor sabe, y esto puede convertirse en un daño serio a su formación.

CONCLUSIONES.

Las tutorías académicas, juegan un papel importante en la educación integral, creando una cultura en la que mediante la enseñanza personalizada el estudiante participe activamente en el proceso educativo generando y aplicando el conocimiento, desarrollando para tal efecto habilidades, destrezas, actitudes y valores. Esto implica

el establecimiento de una relación profesor-alumno diferente, pues ahora se sitúa en el centro del proceso enseñanza-aprendizaje al estudiante quien con la orientación del tutor elige el contenido y el tiempo de su formación.

Consideramos que la educación integral debe llevar al individuo a apropiarse de determinados valores que apoyen su formación; en este caso, pensamos que las tutorías académicas representan un vehículo oportuno para la promoción de estos valores.

Sin embargo, el conocimiento y operación de las tutorías académicas requieren de una comprensión cabal de su importancia y significado lo cual no sabemos si existe en el ámbito universitario y es fundamental para que un proyecto de esta envergadura prospere.

La sociedad ha avanzado rápidamente, y con constantes como la globalización, la sociedad del conocimiento y tecnología cada vez más sofisticada, es necesario que las Instituciones de Educación Superior adecúen sus estrategias pedagógicas para resolver las necesidades más urgentes del estudiantado, a través de métodos personalizados y de apoyo.

No cabe duda que el crear un sistema tutorial en las Universidades implica grandes esfuerzos, estudios profundos y análisis de situaciones concretas a determinada comunidad estudiantil, sin embargo es algo que de llevarse a cabo en la mayoría de las Universidades traería como resultado menos deserción estudiantil, así como profesionistas más capaces de desarrollarse exitosamente en el ámbito laboral y social.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALCÁNTARA Santuario, Armando. *“Consideraciones sobre la Tutoría en la Docencia Universitaria”*. UNAM-CISE. Revista *Perfiles Educativos*, Nos. 49-50. México. Julio-diciembre. 1990.
- ANUIES y Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES). Curso: *“Organización e implantación de Programas Institucionales de Tutorías. Presentación en PPT. 30% Práctico, 70% Teórico”*. Expositora Mtra. Alejandra Romo López, Sonora, del 18 al 20 de septiembre del 2002.
- BLÁNQUEZ Fraile, Agustín. *Diccionario Manual Latino-Español y Español-Latino*. Barcelona España: Editorial Ramón Sopena, 1981.
- CISNEROS Hernández, Lidia. *Documento de Lecturas para la Tutoría Académica —En el sistema escolarizado—*. Compilación. Universidad de Guadalajara. Editorial FOMES, México, 1996.

- CORTÉS, Ma. Teresa y Otros. “El papel del profesor-tutor dentro de los grupos de alta exigencia académica (Núcleos de Calidad Educativa NUCE), en la Facultad de Medicina de la UNAM. “Experiencias de profesores y alumnos”. Facultad de Medicina de la UNAM. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Investigación Educativa, octubre. México, 1995.
- DICCIONARIO de Ciencias de la Educación, México, 1999.
- DICCIONARIO “El pequeño Larousse” México, 1999.
- INSTITUTO Tecnológico Superior de Cajeme, Departamento de Servicios estudiantiles y Desarrollo comunitario. http://www.itesca.edu.mx/servicios_estud/tutorias/ta.asp
- LATAPÍ Sarre, Pablo. “La Enseñanza Tutorial: Elementos para una propuesta orientada a elevar la calidad”. Artículo de la Revista de la Educación Superior; Núm. 68, octubre-diciembre, México, ANUIES, 1988.
- MARTÍNEZ Herrera, Nahum. “El Programa de Tutorías, una Estrategia para favorecer la Adaptación de los Alumnos al Sistema Educativo del Colegio de Ciencias y Humanidades”. Número del documento:1233. Fecha de Registro: 23 / 04 / 2003, Dependencia: CCH: Naucalpan. México. Fecha de consulta: 1/jun/2005). (<http://www.congreso.unam.mx/ponsemloc/ponencias/1233.html>)
- MARTÍNEZ, Julia. SANTAMARÍA, Rocío y DORANTES, Antonieta. *Relatoría*. Coordinación de Estudios de Posgrado UNAM. Artículo de la Revista *OMNIA*, Nos. 13 y 14, México. Dic. 1988-Mar.1989.
- SARUKHÁN José. “La tutoría en la enseñanza universitaria”. Coordinación General de Estudios de Posgrado UNAM. Artículo de la Revista *OMNIA*, Nos. 13-14. México. Dic. 1988-Mar. 1989.
- SÁNCHEZ Cerezo, Sergio. *Diccionario de las Ciencias de la Educación*, Director y otros compiladores. Décima tercera reimpresión, Editorial Aula Santillana, España, agosto de 1999.
- SAAVEDRA Villacrés, Willy. “Curso de Tutoría Educativa”, fecha de publicación (25 de mayo del 2005) <http://www.mailxmail.com/curso/vida/tutoriaeducativa>
- VILLARREAL Ramos, Evangelina. “Programa de TUTORÍAS: Propuesta para su organización y funcionamiento en el Supérate, Educación Profesional para ADULTOS de la UNO”.
- UNIVERSIDAD del Rosario WebSite en línea, *Programas de Tutorías*, de la Universidad de Colombia. <http://www.urosario.edu.co/serviciosacademicos/tutorias/>

LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS DE LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

Mayra Margarito Gaspar.¹

La Secretaría de Educación Pública (SEP), desde su creación en 1921, ha publicado y distribuido libros gratuitos con la finalidad de apoyar el trabajo escolar. A lo largo de estos años se ha promovido la difusión de una gran gama de publicaciones, desde revistas hasta los universales de la literatura. Los primeros libros escolares fueron editados durante la gestión de Vasconcelos: el *Libro nacional de lectura y escritura* tuvo un tiraje de 10,000 ejemplares en su primer edición, pero se propuso llegar a distribuir cerca de un millón de ejemplares de manera gratuita; hubo varias reediciones del silabario; también se reeditaron 30,000 ejemplares de *Historia Universal* e *Historia Patria*, ambos de Justo Sierra.

La obligatoriedad de la educación básica exigía la construcción de un mayor número de escuelas y la contratación de personal capacitado en el área de la pedagogía, así como la creación de condiciones favorables para que todos los niños tuvieran acceso a la educación pública. De ahí que la SEP estableciera diferentes acciones para ofrecer a los alumnos libros y cuadernos de trabajo para apoyar su integración a la escuela formal. Aunque hubo varios ejemplares que fueron distribuidos a nivel nacional, no existe una continuidad en los tirajes; tampoco hubo materiales que abarcaran la totalidad de las asignaturas que se manejaban en los planes y programas de estudio. Por esta razón, en febrero de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos, creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), cuyas funciones incluían la edición, impresión y distribución de libros gratuitos para la educación básica.

El origen de los libros de texto gratuitos (LTG) tiene un trasfondo político y social. Su creación pretendía fortalecer la educación básica pues, de este modo, todos los niños mexicanos contarían con materiales de apoyo, que permitieran cierta homogeneidad en los contenidos de enseñanza de acuerdo con el plan de estudios vigente.

¹ Es Doctora en Educación con la tesis: “Educando mexicanos. La construcción de la mexicanidad a través de las imágenes de los LTG”. Actualmente se desempeña como Profesora e Investigadora del Departamento de Letras de la Universidad de Guadalajara. Ha participado en libros con temáticas educativas y literarias, tales como *Género, derechos y desarrollo humanos* o *Sujetos, poder y disputas por la educación*. Su trabajo ha sido publicado en revistas científicas reconocidas, donde ha colaborado con ensayos sobre identidad y análisis del discurso. Entre sus artículos se encuentran “La desmitificación del héroe histórico en la obra de Ibarraengoitia”, “El libro de texto y el nacionalismo educativo en México” y “Los cambios en los libros de texto de educación primaria. Análisis comparativo entre las ediciones para primer grado”. Asimismo, ha expuesto avances o resultados de investigaciones en eventos de carácter nacional e internacional.

Los volúmenes distribuidos cuentan con varias ediciones de cada materia de cada grado escolar, que responden a los cambios que ha habido en los programas de estudio oficiales. Los autores que han estudiado los libros de texto en México desde un enfoque diacrónico –como Corona y De Santiago (2011), Meza Estrada (1998), Villa Lever (1988), Barriga Villanueva (1999), por mencionar algunos–, distinguen tres generaciones de LTG en los primeros cincuenta años de la CONALITEG:²

- La primera incluye los volúmenes vigentes desde 1960 hasta 1971 (aunque algunos títulos se siguieron publicando hasta 1974).
- La segunda abarca los libros de la reforma de 1972 que, con algunas variaciones, se conservaron hasta 1992 (considerando que, del mismo modo como ocurrió en la transición de la primera a la segunda generación, no todos los libros fueron cambiados al mismo tiempo).
- La tercera engloba a los títulos que comenzaron a editarse en 1993 y que, dependiendo de la asignatura, siguieron utilizándose hasta el 2009, 2010 o 2011.

A pesar de que existan tres generaciones de LTG en este período, esto no significa que únicamente haya tres ediciones de los títulos correspondientes a cada asignatura. Las generaciones marcan los cambios que se hicieron a partir de una reforma educativa y que impactan a todas las materias; sin embargo, en el transcurso de una generación, algunos libros son reemplazados por materiales completamente distintos, mientras otros sufren sólo ligeras modificaciones. Así, cuando existen cambios de algunos materiales pero se conservan los demás, empleamos el término “serie” —concepto retomado de Corona y De Santiago (2011)—; la serie nos indica una transformación completa del libro de texto, de tal forma que no pueda considerarse ni reimpresión, ni reedición, ni adaptación de su antecesor. Por otra parte, consideramos como “ediciones” a las actualizaciones, correcciones o modificaciones que no implican un cambio completo del contenido del libro de texto; por esto, de la misma manera como encontramos varias series en una generación, también podemos encontrar distintas ediciones en una serie o en una generación.

Enseguida, nos adentramos en la revisión histórica de los LTG, para lo cual retomamos la clasificación de las tres generaciones como momentos claves en la publicación de estos materiales.

² La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) precisó un cambio en los materiales para los alumnos. Los LTG que actualmente utilizan los alumnos de primaria corresponden a la cuarta generación, la cual fue puesta en marcha en el ciclo 2009-2010 para primero y sexto grados; en el 2010-2011 se aplicó a los demás grupos.

LOS LIBROS DEL PLAN DE ONCE AÑOS (1960).

En octubre de 1959, Jaime Torres Bodet, secretario de educación durante el mandato de Adolfo López Mateos, propuso el *Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México*, el cual entraría en vigor en 1960 y sería conocido como el Plan de Once Años debido a que el presupuesto destinado a sus acciones fue dividido en once años. Las principales metas de este Plan fueron (Olivera Campirán, 2002):

- a) Incorporar dentro del sistema de enseñanza primaria a los niños en edad escolar, de 6 a 14 años, que no estuvieran inscritos.
- b) Establecer plazas suficientes de profesores de primaria para atender anualmente a todos los niños de 6 años.
- c) Lograr que el 38% de los alumnos que iniciaran la primaria en 1965, la terminaran en 1970.
- d) Incrementar el presupuesto educativo de un 15.8% del presupuesto federal en 1958 a un 23% en 1964.
- e) Fortalecer la educación básica en general. Con esta finalidad, se distribuyeron desayunos escolares en toda la República; se editaron y distribuyeron libros de texto gratuitos para la educación primaria; se incrementó la matrícula en los niveles básicos: al 60%, en la primaria, al doble en el preescolar; se reformaron planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal; se alfabetizó en promedio a más de un millón de adultos anualmente; el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio promovió la formación, actualización y titulación del magisterio en servicio. Entre todos estos logros, nos centraremos en la edición de libros de texto gratuitos para la primaria.

La edición de los primeros libros de texto gratuitos estuvo a cargo de la CONALITEG, con Martín Luis Guzmán como su presidente. La Comisión convocó a cuatro concursos para proponer trabajos inéditos como libros de texto; el primero en 1959 y los otros tres entre 1961 y 1963. A pesar de que se establecieron guiones para la elaboración de los libros, los resultados de los concursos no fueron satisfactorios, ni por la cantidad ni por la calidad de textos recibidos. Por esta razón, la CONALITEG se vio obligada a encargar la elaboración de los materiales a maestros distinguidos o especialistas en el área. Otro problema de los primeros LTG fue la simultaneidad de su edición y la reforma de los planes y programas. Por esta razón, los guiones técnico-pedagógicos que precisaban los objetivos de los textos, siguieron los lineamientos marcados por los programas de 1957, en lugar de los de la reforma vigente (Greaves, 2008).

El 12 de febrero de 1960 se realizó la primera entrega formal de LTG al presidente López Mateos. Estos textos correspondían a cinco materias: *Estudio de la naturaleza, Historia y Civismo, Lengua Nacional, Aritmética y Geometría, y Geografía*. Para cada asignatura se publicaron dos volúmenes: el libro de texto y un cuaderno de trabajo que pretendía hacer activa y práctica la lectura del libro, así como constituir un puente entre el libro, el programa y la dinámica en las aulas (Martínez Moctezuma, 2002). Así, en el cuaderno de trabajo, se incluían ejercicios y breves textos de los contenidos programáticos; mientras que, en el libro de la asignatura, se recopilaban lecturas cuyo contenido estaba más o menos relacionado con los ejercicios del cuaderno de trabajo.

Los materiales que constituirían esta generación no fueron editados al mismo tiempo, sino que paulatinamente fueron llegando a las aulas de los alumnos de primaria. Los libros y los cuadernos de trabajo correspondientes a los grados de primero, segundo, tercero y cuarto fueron distribuidos en 1960³; los libros y cuadernos de trabajo para quinto grado, en 1961 (excepto los libros de *Historia y Civismo, y Lengua Nacional*, que se dieron a conocer hasta 1964). Los libros de sexto tuvieron una aparición más prorrogada e irregular: los de *Aritmética y Geometría* se distribuyeron a partir de 1962 y 1963⁴, los de *Lengua Nacional* en 1967 y 1968, los de *Geografía* en 1964 y 1968, los de *Historia y Civismo* en 1966.

Los libros de 1960 a 1972 están conformados por una serie única, que consta de dos ediciones marcadas por el cambio de las portadas y los textos visuales incluidos. En 1960 y 1961 apareció la primera edición con las portadas de los héroes nacionales; los próceres en los LTG, “además de conmemorar 150 años de independencia y 50 de la revolución mexicana, buscaban infundir en la niñez el *ser mexicano*” (CONALITEG, s/f). La ilustración de la cubierta del libro y del cuaderno de trabajo eran la misma; la diferencia consistía en las dimensiones, pues los libros de la asignatura medían 17.5 cm X 25.5 cm y los cuadernos de trabajo 21 cm X 26 cm.

En esta primera edición se recogía la obra de reconocidos pintores como David Alfaro Siqueiros, Roberto Montenegro, Alfredo Zalce, Fernando Leal y Raúl Anguiano. Todos estos artistas pertenecieron a la escuela del muralismo mexicano, cuya trascendencia radica no sólo en sus cualidades estéticas, sino que también concretan las aspiraciones que los artistas mexicanos habían buscado desde la instauración de la República. Esto es, “una escuela propia, que reflejara nuestra realidad y nuestra historia, y que lo hiciera en tal forma que tuviera validez universal” (Manrique, 1986:259). La elección de muralistas refuerza el tema patrio de los primeros LTG, pues esta

³ Las fechas de la edición de los títulos incluidos en este apartado fueron obtenidas de la investigación de Corona & De Santiago (2011).

⁴ Cuando se mencionan dos fechas distintas: la primera corresponde al año cuando aparece el libro de cada materia y la segunda al cuaderno de trabajo.

corriente se caracteriza, precisamente, por su fuerte nacionalismo; de hecho, no sólo se ha consolidado como un movimiento estético sino también político e ideológico (Manrique, 1986).

Las portadas de los LTG fueron cambiadas en 1962, cuando se decidió uniformarlas a fin de ahorrar recursos y dar una imagen que identificara a los LTG. Se eligió la *Alegoría a la patria* de Jorge González Camarena, un óleo sobre tela de 120 x 160 centímetros, realizado ese mismo año. Esta obra muestra a una mujer de tez morena y rasgos indígenas que, apoyada en la agricultura, la cultura y la industria—simbolizadas, respectivamente, en el escudo y la bandera nacional; en un libro; y en diversos productos de la tierra y las fábricas— representaba el pasado, presente y futuro de nuestra nación (CONALITEG, s/f). Gracias a esta imagen de la portada, estos libros son conocidos como los libros de la Madre Patria.

A partir de esta primera generación, las impresiones han continuado de manera masiva y sin interrupción. En 1960, se produjeron 19 títulos para los alumnos de primaria y 2 para el maestro con un primer tiraje de 15 492,193 ejemplares. De acuerdo a las cifras oficiales, entre 1960 y 1964, se editaron más de 107 millones de libros y cuadernos de trabajo, así como medio millón de instructivos para maestros.

Aunque los LTG fueron bien recibidos por la comunidad escolar, algunos grupos se opusieron a su distribución con el argumento de que su obligatoriedad limitaba la libertad de la educación. Entre estos grupos encontramos la llamada Unión Nacional de Padres de Familia, el Partido Acción Nacional, autores de materiales educativos y la industria editorial. Algunas de estas protestas tuvieron carácter ideológico; otras, sólo uno económico, pues las ganancias de ciertas empresas se vieron afectadas por la distribución de materiales gratuitos. Pese a sus detractores, los LTG fueron defendidos por la Presidencia y la SEP, sustentando su oficialidad en la ley que promulga el derecho a una educación gratuita para todos los mexicanos.

En 1964, siendo secretario de educación, Agustín Yáñez propuso una revisión al Plan de Once Años y estableció algunos ajustes que se pueden apreciar en los principios rectores generales de su plan de trabajo (González Cosío, 1982:409-411). Entre estos cambios, hubo dos que influyeron en la práctica docente: el primero consistió en la unificación de los calendarios A y B⁵ en uno solo que comprendiera de septiembre a junio con vacaciones en el verano; el segundo, en la supresión del sistema de pruebas generales para la evaluación en las escuelas primarias (Corona & De Santiago, 2011).

⁵ En la educación primaria existían dos calendarios diferentes: en el calendario “A”, las clases iniciaban en febrero; en el “B”, iniciaban en septiembre. Esta división todavía se conserva en algunas universidades e institutos, tanto para la educación media como media superior.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Durante este período, también se valoró la pertinencia de una reforma educativa, pero este proyecto no se concretó y los esfuerzos se centraron en terminar los volúmenes que integrarían la primera generación de LTG. Debido a esto, de octubre de 1964 a marzo de 1967, se promovieron tres nuevos concursos para las asignaturas de sexto grado. Finalmente, en 1969 se completó esta serie, integrada de 36 títulos entre los cuales se cuentan libros de texto y cuadernos de trabajo para los 6 grados. En el cuadro 1 presentamos los títulos de esta generación, distribuidos en los seis grados escolares.⁶

⁶ Además de estos libros oficiales, la Comisión extendió su oferta para apoyar a las minorías del país mediante la producción de libros en Braille en 1966.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Grado	Libros de asignatura	Cuaderno de trabajo de asignatura
1.º	Mi libro de primer año.	Mi cuaderno de trabajo de primer año.
2.º	Mi libro de segundo año.	Mi cuaderno de trabajo de segundo año.
3.º	Mi libro de tercer año. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza. Mi libro de tercer año. Geografía. Mi libro de tercer año. Historia y Civismo. Mi libro de tercer año. Lengua Nacional y Escritura.	Mi cuaderno de trabajo de tercer año. Geografía. Mi cuaderno de trabajo de tercer año. Primera parte. Lengua Nacional y Escritura. Historia y Civismo. Mi cuaderno de trabajo de tercer año. Segunda parte. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza.
4.º	Mi libro de cuarto año. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza. Mi libro de cuarto año. Geografía. Mi libro de cuarto año. Historia y Civismo. Mi libro de cuarto año. Lengua Nacional.	Mi cuaderno de trabajo de cuarto año. Geografía. Mi cuaderno de trabajo de cuarto año. Primera parte. Lengua Nacional y Escritura. Historia y Civismo. Mi cuaderno de trabajo de cuarto año. Segunda parte. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza.
5.º	Mi libro de quinto año. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza. Mi libro de quinto año. Geografía. Mi libro de quinto año. Historia y Civismo. Mi libro de quinto año. Lengua Nacional.	Mi cuaderno de trabajo de quinto año. Geografía. Mi cuaderno de trabajo de quinto año. Historia y Civismo. Mi cuaderno de trabajo de quinto año. Lengua Nacional. Mi cuaderno de trabajo de quinto año. Segunda parte. Aritmética y Geometría. Estudio de la Naturaleza.
6.º	Mi libro de sexto año. Aritmética y Geometría. Mi libro de sexto año. Estudio de la Naturaleza. Mi libro de sexto año. Geografía. Mi libro de sexto año. Historia y Civismo. Mi libro de sexto año. Lengua Nacional.	Mi cuaderno de trabajo de sexto año. Aritmética y Geometría. Mi cuaderno de trabajo de sexto año. Estudio de la Naturaleza. Mi cuaderno de trabajo de sexto año. Geografía. Mi cuaderno de trabajo de sexto año. Historia y Civismo. Mi cuaderno de trabajo de sexto año. Lengua Nacional.

La influencia de estos materiales fue determinante en el curso de nuestra historia educativa, no sólo por representar la primera generación de libros gratuitos y obligatorios a nivel nacional, sino también porque estos volúmenes continuaron reeditándose sin cambios desde 1961 hasta 1971, incluso en algunas excepciones funcionaron hasta 1973.

LOS LIBROS DE LA REFORMA, DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN (1972).

Los libros de la segunda generación corresponden al período que Olivera Campirán (2002) denomina “Planes y Programas de Reforma, Descentralización y Modernización de la Educación”, el cual abarca las décadas de 1970, 1980 y principios de 1990. Esta etapa inicia con tres acciones propuestas por Víctor Bravo Ahuja, secretario de educación durante la administración de Luis Echeverría:

1. En 1972, promovió una reforma educativa que exigió el cambio de los planes y programas, así como de las publicaciones de la CONALITEG.
2. En 1973, impulsó el proceso de descentralización de la SEP para lo cual modificó su estructura orgánica y creó cuatro subsecretarías: Educación Primaria y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; y Planeación y Coordinación Educativa.
3. El 27 de noviembre de 1973 promulga una nueva Ley Federal de Educación que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941. Esta Ley reitera la gratuidad de la educación impartida por el Estado y afirma el principio de libertad en materia educativa. Además, flexibiliza la educación formal, admitiendo nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios, para que los estudiantes pudieran incorporarse a sus estudios cuando sus actividades laborales se lo permitieran.

Bravo consideraba que los planes de educación “deben obedecer a un proceso formativo, con una finalidad determinada y responder con la suficiente flexibilidad a las necesidades de cambio. Sus contenidos tenderán a desarrollar la capacidad de observación, de análisis y las inquietudes intelectuales del estudiante” (Bravo en Mendoza Ávila, 1982: 51). Asimismo, se instaba la formación de valores, tales como el “respeto, libertad, responsabilidad, solidaridad, participación y sentido crítico” (Martínez Moctezuma, 2002).

Este enfoque y las acciones que lo acompañaron pretendían cambiar el trabajo docente, para transformar el aprendizaje memorístico e informativo en una práctica educativa encauzada a enseñar a pensar, a utilizar los medios de información y analizar(los) para resolver problemas de la vida cotidiana (Martínez Moctezuma, 2002). La elaboración de los LTG correspondientes fue encargada a un grupo de investigadores, formado por miembros del Colegio de México y del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Para la segunda generación, se elaboró un libro único por materia, que dejaría atrás los cuadernos de trabajo. La primera serie consistió de 54 títulos: 30 para los alumnos y 24 para los profesores. El plan de estudios de 1972 agrupó las materias de Lengua Nacional, Aritmética, Geometría, Historia, Geografía e Instrucción Cívica, en cuatro campos de conocimiento: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. A estas materias, se agregaron otras tres —Educación Física, Educación Artística y Educación Tecnológica— para completar las asignaturas de esta reforma.

En el ciclo 1972-1973 se distribuyeron los libros para primero y segundo años. Para el primer grado se elaboró un libro de ciencias naturales, uno de ciencias sociales, uno de matemáticas y dos de español (el texto propio de la asignatura y un volumen recortable que lo acompañaba); para el segundo grado, se siguió el mismo esquema, únicamente se cambió el libro recortable por uno de lecturas. En 1973, se editaron los títulos para tercer y quinto grados, que constaban de un título por cada una de las cuatro asignaturas básicas y el libro de lectura. Los cinco libros de las mismas materias para cuarto y sexto grado aparecieron en 1974. Para el tercer y cuarto grado, en 1976, se agregó un libro titulado *Ciencias Sociales. Tercero y cuarto grados. Libro de consulta*.

Una innovación editorial fue el reemplazo de la biblioteca escolar por el “libro de consulta”, una pequeña enciclopedia con la que se iniciaría al niño en la búsqueda de documentos. Además de los ejemplares destinados a los estudiantes, se elaboraron auxiliares didácticos para el maestro, con la finalidad de ayudar al seguimiento de la reforma. Durante toda la década de 1970, se editaron distintas ediciones de esta primera serie, algunas con variaciones más o menos significativas en cuanto a su estructura y contenidos.

Del mismo modo como se criticó la primera generación de LTG, la segunda también fue el centro de una gran polémica, sobre todo debido a la introducción de la educación sexual como parte de los programas educativos. La oposición de la Iglesia fue expresa y a ella se unieron otros grupos como la Unión Nacional de Padres de Familia, así como empresarios de Monterrey (Corona & De Santiago, 2011). Ahora bien, los libros de Ciencias Naturales no fueron los únicos que despertaron comentarios en su contra; Víctor Flores Olea y Julio Scherer García hicieron fuertes críticas al libro de sexto año de ciencias sociales, por lo que su distribución se detuvo antes de llegar a las manos del público (Villa Lever, 1988: 169).

En 1977, con Fernando Solana Morales como Secretario de Educación,⁷ se cambiaron las portadas de los LTG; este hecho fue un preámbulo a las modificaciones que algunos volúmenes sufrirían para 1980. Un año después, en 1978, se dieron a conocer

⁷ Porfirio Muñoz Ledo fue nombrado Secretario de Educación durante el período de José López Portillo, sin embargo sólo estuvo en el cargo un año, por lo que Fernando Solana Morales terminaría el sexenio.

los “Programas y metas del sector educativo 1978-1982”, en el cual se proponían 52 programas educativos, 12 de los cuales se establecieron como prioritarios. Las actividades estratégicas en esta época estuvieron orientadas hacia dos programas principales: “Primaria para Todos los Niños” y “Desconcentración de los Servicios Educativos de la SEP”.

En 1978, se creó el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, con el objetivo de regular las actividades de la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos y la CONALITEG. Esto permitió que, en febrero de 1980, la CONALITEG se convirtiera en un organismo descentralizado y la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos desempeñara las funciones que antes correspondían al Consejo Nacional Técnico de la Educación, tales como preparar los planes de estudio, plantear el contenido de los materiales, editar y evaluar los materiales y diseñar e ilustrar los LTG (Corona & De Santiago, 2011).

La descentralización de la CONALITEG coincidió con la edición de la segunda serie de la segunda generación. En esta segunda serie, algunos volúmenes se conservaron parcialmente y otros fueron totalmente renovados. De esta forma, en 1980 hubo cambios para el tercer grado y para la asignatura de ciencias sociales de cuarto a sexto; asimismo, se publicaron 32 monografías estatales. Para el primer ciclo escolar, se elaboraron dos volúmenes por grado, en los que se integraban temas de Español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales; además de dos libros recortables para primero y uno de lecturas para segundo.

La distribución de los nuevos LTG fue paulatina: en 1980, se distribuyeron todos los materiales para primer grado; en 1981, aparece la parte I del libro para segundo grado y su respectivo texto de lecturas; finalmente, en 1982, se da a conocer la parte II para el segundo grado. En esta segunda serie también se editaron libros para el maestro de todos los grados, así como un glosario temático y manuales de orientación a los padres de familia con niños en primero, segundo y tercer grados.

Los primeros años de la década de 1980 también trajeron cambios en la SEP. Jesús Reyes Heróles fue nombrado secretario de educación en la presidencia de Miguel de la Madrid. Uno de los principales programas de esta administración fue el Plan Nacional de Bibliotecas de 1983, el cual establecía la edición de libros y la apertura de una red nacional de bibliotecas a fin de estimular la lectura. De este plan destacamos algunas acciones importantes: la impresión de materiales en distintas lenguas indígenas, la edición de publicaciones periódicas, la colección “Lecturas” Mexicanas (en colaboración con el Fondo de Cultura Económica), el programa “Publicaciones de Apoyo a la Educación Básica”, el programa “Rincones de Lectura”, el programa “Con la frente en alto”, entre otros.

Entre 1972 y 1992 hubo varios cambios de portadas en los LTG. Las primeras ediciones de 1972 tuvieron como referencia juguetes y artesanías mexicanas; en 1979, los libros de ciencias sociales y ciencias naturales retomaron el tópico de los héroes nacionales, cuyas imágenes fueron obtenidas de murales de José Clemente Orozco, David Alfaro Siqueiros y Juan O' Gorman; en 1982, la cubierta de los libros de primero y segundo fue ilustrada con dibujos de Carlos Palleiro y Felipe Dávalos, que mostraban elementos de flora y fauna acompañados por niños; en 1987, se convocó a artistas de distintas corrientes plásticas —entre los cuales podemos mencionar a Rafael Coronel, Leonora Carrington, José Chávez Morado y otros— para que ilustraran las cubiertas.

Las distintas portadas manifiestan los cambios y las tendencias que siguieron los LTG de la segunda generación. Los libros de la década de los setenta continúan con el nacionalismo de las primeras ediciones gratuitas; sin embargo, se alejan del simbolismo que el cuadro “La Patria” había representado. En estas imágenes se retoma lo nacional desde las tradiciones populares; además, el tema de los juguetes y las artesanías es más cercano para la realidad de los alumnos de primaria.

El uso de los héroes nacionales en 1979, retoma el sentido nacionalista original de los LTG, cuyas primeras portadas en 1960 también eran ilustradas con personajes históricos mexicanos. Para presentar a los héroes se recuperó, una vez más, la obra de algunos de los principales muralistas; estos cuadros no constituían trabajos originales, sino que se utilizaron fragmentos de los murales que adornaban diversos edificios. De esta forma, se exaltaba el nacionalismo desde dos ángulos: los rostros de los héroes familiarizaban a los estudiantes con una perspectiva de la historia nacional y sus protagonistas, así como también se introducía a los alumnos a una de las corrientes estéticas más importantes para el arte mexicano.

El regreso de los héroes a las cubiertas provoca que el contraste con las siguientes portadas sea mayor. En los años ochenta, por primera vez, las cubiertas no mostraban el trabajo de grandes pintores sino que se contrató a diseñadores para su elaboración. Sin embargo, a mediados de esta misma década, nuevamente se regresa al uso de la obra de pintores reconocidos para las portadas. Es importante destacar que esto no significaba un retorno a la misma estética: los colaboradores eran artistas más recientes que pertenecían a diversas corrientes, con lo que se dejaba atrás la tradición de los muralistas. Pese a estos cambios, las cubiertas de la década de 1980 tuvieron, en mayor o menor medida, una temática nacionalista, incluso aquéllas elaboradas por artistas extranjeros.

El total del paquete de los libros de la generación de 1972-1992, consistió en los títulos que se describen en el Cuadro 2.

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

CUADRO 2.

Grado	Textos de la primera serie	Cambios en la segunda serie
1.º	Ciencias Naturales. Primer grado. Ciencias Sociales. Primer grado. Español. Primer grado. Español. Primer grado. Recortable. Matemáticas. Primer grado.	Mi libro de primero, parte I. Mi libro de primero, parte II. Mi libro de primero, Recortable, parte I. Mi libro de primero, Recortable, parte 2.
2.º	Ciencias Naturales. Segundo grado. Ciencias Sociales. Segundo grado. Español. Segundo grado. Español. Segundo grado. Lecturas. Matemáticas. Segundo grado.	Mi libro de segundo, parte 1 Mi libro de segundo, parte 2 Mi libro de segundo. Lecturas.
3.º	Ciencias Naturales. Tercer grado. Ciencias Sociales. Tercer grado. Español. Tercer grado. Español. Tercer grado. Lecturas. Matemáticas. Tercer grado.	Ciencias Sociales. Tercero y cuarto grados. Libro de consulta Monografías de cada estado.
4.º	Ciencias Naturales. Cuarto grado. Ciencias Sociales. Cuarto grado. Español. Cuarto grado. Lecturas. Español. Cuarto grado. Ejercicios. Matemáticas. Cuarto grado.	Ciencias Sociales. Cuarto grado.
5.º	Ciencias Naturales. Quinto grado. Ciencias Sociales. Quinto grado. Español. Quinto grado. Lecturas. Español. Quinto grado. Ejercicios. Matemáticas. Quinto grado.	Ciencias Sociales. Quinto grado.
6.º	Ciencias Naturales. Sexto grado. Ciencias Sociales. Sexto grado. Español. Sexto grado. Lecturas. Español. Sexto grado. Ejercicios. Matemáticas. Sexto grado.	Ciencias Sociales. Sexto grado.

El gobierno de Salinas, con Manuel Bartlett Díaz⁸ al frente de la SEP, propuso la reforma denominada “Modernización Educativa”, cuyo fin era reducir la deserción escolar, reafirmar la enseñanza de la lectura y escritura y elevar la calidad de la educación (Meza Estrada, 1998). Entre los retos planteados se cuentan: la descentralización, el problema del rezago, el reto demográfico y el de cambio estructural, la vinculación de los ámbitos escolar y productivo, el desafío del avance científico y tecnológico, la revisión y racionalización de la inversión educativa. Aunque la CONALITEG realizó algunos ajustes en los libros de texto a finales de 1989, con el propósito de instrumentar una educación acorde al Programa para la Modernización Educativa, la reforma educativa que cambiaría los planes y programas de estudio se concretó hasta 1992 y los nuevos LTG empezarían a distribuirse en 1993.

LOS LIBROS DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (1993).

Ernesto Zedillo Ponce de León, siendo secretario de educación, convocó al presidente Carlos Salinas de Gortari, a los gobernadores de las entidades federativas y a los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992. En este documento, se establecía entre otras cosas (Corona & De Santiago, 2011):

- Más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados en su trabajo.
- La reorganización del sistema educativo nacional a fin de superar el centralismo y la burocracia excesiva.
- El rubro educativo continuaría teniendo la más alta prioridad en la asignación del gasto público.
- Los esfuerzos seguirían tres líneas fundamentales: a) La reorganización del sistema educativo; b) la reformulación de contenidos y materiales educativos; y c) la revalorización social de la función magisterial.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se proponía una educación obligatoria de diez grados —uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria—, sin embargo fue hasta este momento que se consolidó dicho proyecto. De acuerdo con

⁸ Bartlett Díaz fungiría como secretario de la SEP hasta el 7 de enero de 1992, fecha en que se anunciaría el cambio a Ernesto Zedillo.

eso, se modificó el artículo tercero constitucional, para establecer que, a partir del 5 de marzo de 1993, “el Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993).

Además del Acuerdo y de la modificación constitucional, en esta época también fue fundamental la promulgación de una nueva Ley General de Educación el 12 de julio de 1993. Esta reforma educativa pretendía reestructurar el sistema de educación básica mediante el reforzamiento del vínculo entre el Estado, los gobiernos locales, la escuela y la comunidad. Debido a esto, se establecía la descentralización administrativa, a fin de que los gobiernos estatales se encargaran de la dirección de la escuela básica y de las normales. La SEP mantuvo el poder decisivo en cuanto a las políticas de educación básica y continuó siendo responsable de proponer y aprobar los planes y programas, así como los materiales oficiales.

La Subsecretaría de Educación Básica y Normal lanzó la primera convocatoria del Concurso para la Renovación de los Libros de Texto Gratuitos de Educación Primaria en enero de 1993. En este concurso hubo algunos incidentes: por un lado, se declararon desierto los premios de Geografía para quinto y sexto grados; por otro lado, aunque hubo ganadores en el de Español para primero y los de Historia para cuarto, quinto y sexto, la SEP decidió no publicarlos. La noticia del rechazo a los textos ganadores tuvo un impacto muy distinto: mientras no hubo discusión sobre la adaptación de los libros de Español utilizados en la década anterior para el primer grado, el remplazo de los libros de Historia ganadores por otros materiales fue sumamente cuestionado por los medios.

La situación de los concursos de Historia y Español provocó que los textos de la primera serie de estas asignaturas fueran provisionales, de tal modo que hacia finales de la década de 1990 hubo una segunda serie. En el caso de los libros de Ciencias Naturales se reeditaron los de la generación anterior, cambiando únicamente el formato para que se ajustara a la estética de esta época; lo mismo ocurrió con los textos de tercero, cuarto, quinto y sexto de Español Lecturas, pues se imprimieron los mismos de la segunda generación, adecuando el diseño de las cuartillas y la portada a la de los nuevos ejemplares gratuitos.

En 1994, el ex secretario de la SEP, Ernesto Zedillo Ponce de León, asumió la Presidencia; esto permitió la continuidad en materia educativa en este sexenio. Entre los intereses fundamentales de este período, se planteó el reto de completar la serie de los LTG correspondientes al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Con esta finalidad, continuaron abriéndose concursos públicos y celebrándose

convenios con expertos; así, se produjeron 39 títulos: 14 seleccionados de concursos y el resto por equipos contratados de maestros e investigadores (Corona & De Santiago, 2011). Además de la producción de nuevos textos, esta reforma educativa también promovió un cambio en cuanto a su distribución a las escuelas primarias; por primera vez, los libros de texto llegaron antes de iniciar las clases.

Los volúmenes que componen la llamada tercera generación comenzaron a distribuirse formalmente en el ciclo escolar 1993-1994, momento en que también los maestros recibieron los Planes y Programas de Estudio para la Primaria. En 1993, llegaron a las aulas todos los volúmenes correspondientes al primer grado; al año siguiente se repartieron todos los libros de segundo año. Los volúmenes de tercero, cuarto y quinto no se repartieron todos al mismo tiempo. Los libros de Español y Matemáticas de tercero y quinto, así como el de Geografía de cuarto grado alcanzaron las aulas en el 1993. En 1994, se reprodujeron la mayoría de los libros de historia y geografía para tercer grado por entidad, los libros de cuarto grado correspondientes a Español, Matemáticas e Historia, así como los de historia y geografía de quinto. También en este mismo ciclo, se distribuyeron todos los volúmenes de sexto, excepto el de Ciencias Naturales.

Los libros de Ciencias Naturales modificados de acuerdo a la reforma de 1993, aparecieron paulatinamente: el de tercero se entregó en 1996, el de cuarto en 1997, el de quinto en 1998 y el de sexto en 1999. También los libros de Español para los años de primero a cuarto y el de Matemáticas de quinto, sufrieron modificaciones en estas fechas: en 1997 se distribuyeron los libros de Español Actividades y Recortable para primer año; en el siguiente ciclo se editó el libro de Lecturas de primer año y los nuevos libros para el segundo grado. Los ejemplares de Español de tercer grado — que incluían un libro de actividades y uno de lecturas— se distribuyeron a partir de 1999 y, en el siguiente ciclo, los correspondientes a cuarto grado. La segunda serie de Matemáticas de quinto grado se presentó hasta el 2000.

Los libros de la generación de 1993 contaban con papel de mejor calidad y una página más grande que los anteriores. Estos textos se caracterizan por tener cubiertas con un color distintivo para cada grado: amarillo para primero, naranja para segundo, rojo para tercero, verde para cuarto, salmón para quinto y café claro para sexto. Las portadas muestran cuadros de obras representativas del arte mexicano. En esta tercera generación, hubo una mayor cantidad de cambios oficiales⁹ como podemos observar en el cuadro 3.

⁹ En la segunda serie hemos podido constatar cambios importantes en algunos libros, sin embargo no se manejan como otras series, sino como reediciones con el mismo *copyright* de 1972.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

CUADRO 3

Grado	Textos de la primera serie	Cambios en la segunda serie
1.º	<p><i>Español. Primer grado</i> (Adaptación de <i>Mi libro de primero</i>, parte I y II).</p> <p><i>Español. Primer grado. Recortable</i> (Adaptación de <i>Mi libro de primero. Recortable</i>, parte I y II).</p> <p><i>Libro integrado. Primer grado.</i></p> <p><i>Libro integrado. Primer grado. Recortable.</i></p> <p><i>Matemáticas. Primer grado.</i></p> <p><i>Matemáticas. Primer grado. Recortable.</i></p>	<p><i>Español. Primer grado. Actividades.</i></p> <p><i>Español. Primer grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Español. Primer grado. Recortable.</i></p>
2.º	<p><i>Español. Segundo grado</i> (Adaptación de <i>Mi libro de segundo</i>, partes I y II).</p> <p><i>Español. Segundo grado. Recortable.</i> Adaptación de <i>Mi libro de primero. Recortable</i>, parte I y II).</p> <p><i>Libro integrado. Segundo grado.</i></p> <p><i>Libro integrado. Segundo grado. Recortable.</i></p> <p><i>Matemáticas. Segundo grado.</i></p> <p><i>Matemáticas. Segundo grado. Recortable.</i></p>	<p><i>Español. Segundo grado. Actividades.</i></p> <p><i>Español. Segundo grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Español. Segundo grado. Recortable.</i></p>
3.º	<p><i>Español. Tercer grado.</i></p> <p><i>Español. Tercer grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Matemáticas. Tercer grado.</i></p> <p><i>Historia y geografía</i> (En cada entidad se distribuyó un volumen diferente).</p> <p><i>Ciencias Naturales. Tercer grado.</i></p>	<p><i>Español. Tercer grado. Actividades.</i></p> <p><i>Español. Tercer grado. Lecturas.</i></p>
4.º	<p><i>Mi libro de historia de México, Cuarto grado.</i></p> <p><i>Español. Cuarto grado.</i></p> <p><i>Español. Cuarto grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Geografía. Cuarto grado.</i></p> <p><i>Matemáticas. Cuarto grado.</i></p>	<p><i>Español. Cuarto grado. Actividades.</i></p> <p><i>Español. Cuarto grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Historia. Cuarto grado.</i></p>
5.º	<p><i>Mi libro de historia de México, Quinto grado Español.</i></p> <p><i>Quinto grado.</i></p> <p><i>Español. Quinto grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Geografía. Quinto grado.</i></p> <p><i>Matemáticas. Quinto grado.</i></p> <p><i>Ciencias Naturales. Quinto grado.</i></p>	<p><i>Matemáticas. Quinto grado.</i></p> <p><i>Historia. Quinto grado.</i></p>
6.º	<p><i>Mi libro de historia de México, Sexto grado.</i></p> <p><i>Español. Sexto grado. Español. Sexto grado. Lecturas.</i></p> <p><i>Geografía. Sexto grado.</i></p> <p><i>Matemáticas. Sexto grado.</i></p> <p><i>Ciencias Naturales y Desarrollo Humano. Sexto grado.</i></p>	<p><i>Historia. Sexto grado.</i></p>

A estos títulos mencionados, debemos agregar algunos ejemplares que no formaban parte de las asignaturas formales, pero que sí fueron distribuidos de manera individual para los alumnos de los tres últimos grados de la escuela primaria. Estos títulos fueron: *Lecciones de Historia de México. Primera parte* (1993)¹⁰, *Lecciones de Historia de México. Segunda parte* (marzo de 1994), *Atlas de México. Educación primaria* (1994), *Conoce nuestra Constitución* (1997), *Atlas mundial* (1997).

Además de los libros oficiales, hubo algunas novedades editoriales destinadas a los niños: la Dirección General de Publicaciones presentó el programa *Leer es crecer*; se editaron las colecciones *Barril sin Fondo*, *La Tortuga Veloz* y *Botella al Mar*; el Centro de Información y Desarrollo de la Comunicación y la Literatura Infantiles distribuyó diversos volúmenes de autores reconocidos; se distribuyeron algunas publicaciones periódicas, por ejemplo, en la gaceta mensual *Los libros tienen la palabra* se introdujo el suplemento *Jardín de letras*; además, en la revista del CNCA se incluyó la sección *Consejo(s) para ver y oír*; *Tiempo de niños*, aunque ésta tuvo una periodicidad irregular.

Un aspecto trascendental para el enfoque educativo de esta reforma fueron los programas de lectura iniciados desde el sexenio de Salinas. En esta época, no sólo creció considerablemente el catálogo infantil de las principales editoriales de la SEP y organismos afiliados, sino que se pretendió la formación de lectores e, inclusive, se declaró el “Año de la lectura 1999-2000”. El libro de español fue fundamental para la potenciación de las competencias comunicativas de los alumnos, uno de los propósitos fundamentales de la educación primaria. Este interés por la lectura se mantuvo y, en el sexenio de Vicente Fox, se presentó el Programa Nacional de Lectura 2001-2006.

Conjuntamente con la producción de los libros en lengua española, se llevó a cabo la edición de libros de texto en lenguas indígenas así como cuadernos de trabajo. Estos materiales eran diseñados especialmente para un grupo étnico; para el 2000, se había conseguido elaborar 187 títulos de 33 lenguas distintas (Corona & De Santiago, 2011). En la actualidad, la CONALITEG ha informado que sus volúmenes para la educación básica abarcan 42 lenguas indígenas diferentes. Otros formatos del libro de texto también incluyen el braille y el macrotipo.

Por otra parte, también debemos destacar los esfuerzos para dotar de textos gratuitos a los alumnos de secundaria, a fin de formalizar la incorporación de este nivel a la educación básica. En 1997, el programa de Distribución de Libros de Texto Gratuitos para Secundaria repartió materiales para los 1,743 municipios con mayor índice de marginación. Para el ciclo 1998-1999, ya se daba cobertura a dos terceras partes de la matrícula total de alumnos de secundaria.

¹⁰ Los números entre paréntesis señalan las fechas de las primeras ediciones.

En la actualidad, acabamos de presenciar en el período de transición del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica hacia la reforma planteada en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012. La reforma de los planes y programas de estudio, con un enfoque centrado en competencias, fue implementada en preescolar desde el 2004, en secundaria desde el 2006 y en primaria hasta el 2009.

LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS EN PERSPECTIVA.

La elaboración de manuales escolares a nivel nacional perseguía tres propósitos: uniformar la enseñanza, garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños y dar una unidad a la educación (Meza Estrada, 1998). Aunque estos propósitos refieren exclusivamente a su función en el proceso de la enseñanza formal, revelan ciertas implicaciones que los han caracterizado desde sus primeras ediciones:

- La educación básica reafirma su amparo gubernamental. Además de la aprobación de las reformas educativas, la SEP también tiene bajo su tutela la aprobación de los materiales de trabajo, determinando el tipo de información que reciben los alumnos y proponiendo un enfoque de trabajo acorde a los planes y programas de estudio.
- La educación adquiere dimensiones más amplias y efectivas. Los LTG constituyen uno de los mayores logros en materia de accesibilidad, pues no solamente se distribuyen para que los alumnos trabajen durante el ciclo escolar, sino que los estudiantes pueden conservarlos y, de esta manera, constituir un patrimonio cultural para una familia entera.
- Los LTG son un compromiso para garantizar la obligatoriedad de la escuela. Por esta razón, mientras la educación primaria constituía el único nivel obligatorio, solamente se proporcionaba material a sus estudiantes; ahora que se ha establecido una mayor escolaridad, también se dotan de materiales a los de preescolar y secundaria.
- A pesar de que hay algunos volúmenes —como las monografías de cada estado— que no son iguales para todos los alumnos mexicanos, podemos afirmar que los LTG son editados de manera igualitaria para los planteles de la República: un niño de una zona marginada recibe el mismo ejemplar que el de una zona acomodada.

Históricamente, los libros de texto han sido un elemento clave en el rumbo de la educación. La enseñanza, en todos los niveles, se apoya en fuentes bibliográficas para la búsqueda de información, ejemplos y estrategias para la consecución de los propósitos educativos. En el caso de México, los materiales para primaria son distribuidos por el Estado, lo cual les proporciona el carácter oficial que los ha convertido en las herramientas básicas de la educación en los últimos años. Para los maestros, estas herramientas constituyen una ayuda importante dado que son el material común a todos los alumnos en el grupo, lo cual les permite partir de los mismos ejercicios, esquemas e informaciones.

En una sociedad como la nuestra, la igualdad de oportunidades y de preparación para todos los ciudadanos, no es posible. Existen diferencias sociales, económicas y culturales que no pueden salvarse fácilmente y que serán determinantes en las opciones educativas de los jóvenes y, por lo tanto, en sus alcances futuros. Además de estos elementos extraescolares, existen factores intraescolares que pueden favorecer u obstaculizar el aprendizaje del alumnado, tales como la infraestructura, los materiales y tecnología didáctica, el número de niños por maestro, la preparación de la planta docente, el tipo y la cantidad de personal de apoyo, las competencias pedagógicas del docente, sólo por mencionar algunos. Aunque no podemos afirmar que las condiciones de cada contexto y edificio escolar son la causa única del aprovechamiento de los estudiantes, sí repercuten en la calidad de la educación que se imparte.

En el caso de la educación media y superior, la autonomía de las universidades y la diversidad de carreras provoca que las diferencias no se limiten a los recursos propios de cada institución, sino que también a los enfoques, a los programas y a los objetivos de enseñanza. En los niveles básicos, en cambio, se pretende una mayor equidad educativa, por lo menos en cuanto a contenidos temáticos. La función de los LTG es primordial puesto que, gracias a ellos, los estudiantes tienen acceso a los mismos materiales, la misma información y los mismos enfoques de la enseñanza; de este modo, ayudan a crear una educación igualitaria y gratuita.

BIBLIOGRAFÍA.

- CONALITEG. (s/f). Historia de la CONALITEG. Recuperado el 29 de abril de 2013 de Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos: <http://www.conaliteg.gob.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1993). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 11 de noviembre de 2012, de Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Corona, S. & De Santiago, A. (2011). *Niños y libros*. Publicaciones infantiles de la Secretaría de Educación Pública. México: SEP.
- González Cosío, A. (1982). “Los años recientes, 1964-1976”. En F. Solana, R. Bolaños & R. Cardiel Reyes, *Historia de la educación pública en México* (Vol. Tomo II, pp. 403-425). México: Fondo de Cultura Económica / SEP.
- Greaves Lainé, C. (2008). *Del radicalismo a la unidad nacional. Una visión de la educación en el México contemporáneo 1940-1964*. México: El Colegio de México.
- Manrique, J. A. (2000). *Arte y artistas mexicanos del siglo XX*. México: CONACULTA.
- Martínez Moctezuma, L. (2002). *Los libros de texto en el tiempo*. Recuperado el 2 de mayo de 2013 del *Diccionario de Historia de la Educación en México*: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_29.1.htm
- Mendoza Ávila, Eusebio (1982). “La educación tecnológica en México”. En: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México*, Tomo II. México. Fondo de Cultura Económica-SEP / 80, pp. 463-521.
- Meza Estrada, A. (1998). “Los Libros de texto”. En P. Latapí, *Un siglo de educación en México*. Vol. II. (pp. 46-58). México: CONACULTA / FCE.
- Olivera Campirán, M. (2002). *Evolución Histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999*. Recuperado el 28 de abril de 2012 del *Diccionario de Historia de la Educación en México*: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm
- Villa Lever, L. (1988). *Los Libros de texto gratuitos. La disputa por la educación en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

SESENTA AÑOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Javier Mendoza Rojas.¹

INTRODUCCIÓN.

El período que se revisa en esta obra (1955-2015) tiene sus antecedentes más inmediatos en las acciones desarrolladas por el Estado postrevolucionario a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. De entonces a la fecha, la expansión del sistema educativo nacional ha sido notable: de menos de un millón de estudiantes atendidos en 1920, se pasó a contar con una matrícula de más de 36 millones en 2015, en tanto el presupuesto educativo ascendió de los doce millones de pesos que la SEP ejerció en su primer año de funcionamiento, a más de 700 mil millones que se destinaron a los diferentes programas de financiamiento educativo del gobierno federal.²

Al inicio de la segunda mitad de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines estaban sentadas las bases modernas de la educación universitaria —encabezada por una Universidad Nacional (UNAM) que desde una década atrás había establecido un nuevo arreglo institucional con el Estado—, y de la educación superior tecnológica regida por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) creado en el gobierno cardenista. Con la modificación del artículo tercero constitucional en el gobierno de Ávila Camacho, el carácter socialista de la educación había dado paso al proyecto educativo para la unidad nacional, con nuevos cauces de entendimiento entre los universitarios y el Estado.

¹ Maestro en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, y profesor en el posgrado de Pedagogía de la UNAM. Las líneas de investigación y los proyectos académicos que ha desarrollado están relacionados con el análisis de las políticas públicas y el financiamiento de la educación superior en México. Desde 1988 ha participado en diversos proyectos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; a partir de 2001 ha realizado estudios relacionados con el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior y ha sido miembro de los equipos técnicos para las gestiones que se realizan ante la Cámara de Diputados. Cuenta con diversos libros y artículos publicados, entre los que se encuentran: *Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, *Cabildeo Legislativo para el Presupuesto Federal de Educación Superior* y *Financiamiento de la educación superior y crisis económica*.

² En otro trabajo (Mendoza, 2012) se revisa la evolución del financiamiento de educación superior a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública.

En el sexenio de Miguel Alemán, primer Presidente universitario, se había vivido la “época dorada” de la UNAM que culminaría, justo un año antes de nuestro período de análisis, con la inauguración de la ciudad universitaria en la zona del Pedregal del sur de la ciudad de México. También el IPN contaría con la “ciudad politécnica” de Zacatenco en el norte de la ciudad, obras que implicaron importantes inversiones a cargo del Estado. También existían alrededor de una treintena de universidades e institutos públicos de educación superior los que, junto a las instituciones federales y a las pocas instituciones privadas existentes, atendían a poco más de treinta mil alumnos.

Con diferentes ritmos en cada uno de los once gobiernos comprendidos en el período de sesenta años, se fue transitando de una educación superior elitista a una de masas, con la ampliación gradual de la cobertura y la presencia de las instituciones de educación superior (IES) en todo el territorio nacional. En 2015 se contó con más de tres mil instituciones y se dio atención a cerca de cuatro millones de alumnos en todas las modalidades y niveles de educación superior.

En este capítulo se realizará un análisis sobre las principales características del financiamiento público a la educación superior y las políticas aplicadas a lo largo de los nueve sexenios presidenciales completos y los dos parciales que abarca el período de la obra. Para efectos de exposición, se ha optado por agruparlos en tres etapas: 1) 1955-1970, que corresponde a un primer proceso de expansión de la educación superior que se cerró con la ruptura política de 1968; 2) 1971-1988, período que inició con un discurso de reforma educativa y con una estrategia de “patrocinio benigno” a las universidades públicas, y que terminó en una severa crisis económica; 3) 1989-2015, etapa en la que surgió el “Estado evaluador” en educación superior con el propósito de impulsar su modernización bajo la conducción de nuevas políticas establecidas por el gobierno federal.

Como se verá, se trata de una larga historia atravesada de claroscuros, pues si bien el Estado mexicano ha sido el principal responsable del sostenimiento y expansión de la educación superior, los esquemas de financiamiento y las políticas instrumentadas en los diversos gobiernos adolecieron de problemas que de manera recurrente formaron parte de las agendas de discusión de las instituciones públicas de educación superior (IPES).

Por razón de espacio y en función de la disponibilidad de series históricas de datos que resulten confiables, para las dos primeras etapas se reconstruye a grandes líneas la evolución del financiamiento; para la tercera de ellas se realiza un análisis comparativo de cada sexenio a partir de los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los informes de gobierno.

1955-1970: PRIMERA EXPANSIÓN Y RUPTURA POLÍTICA.

Al inicio de la década de los años cincuenta del siglo pasado, México contaba con alrededor de cuarenta IES, la mayoría de ellas pública.³ Este reducido número de instituciones atendían a 32 mil alumnos de nivel superior, con una tasa bruta de cobertura de tan sólo el 1.5%. El Estado mexicano estaba lejos de contar con una política pública para el desarrollo de la educación superior del país; se carecía de planes nacionales de desarrollo y de programas de alcance nacional dirigidos a ella. Las universidades autónomas (la UNAM y las universidades estatales entonces existentes) establecían sus proyectos académicos con amplios márgenes de libertad, en tanto el IPN y los institutos tecnológicos regionales seguían las pautas establecidas por el gobierno federal. En los años cincuenta tampoco se tenían políticas definidas para el financiamiento de este nivel educativo. El presupuesto que se asignaba era resultado de la prioridad que los gobiernos le otorgaban, de la disponibilidad de las finanzas públicas y de las negociaciones políticas que se entablaban en los ámbitos federal y estatal.

En el período que va de 1955 a 1970 el gasto federal en educación superior, a precios corrientes, pasó de 86 millones de pesos a 1,206 millones. Si se compara la variación de la matrícula con la del gasto a precios constantes, se observa que el crecimiento del financiamiento estuvo ligeramente por arriba del de la matrícula, pero variaron los apoyos otorgados por cada gobierno. En los tres sexenios se destinó a educación superior alrededor del 15% del presupuesto de la SEP.

Destacan tres hechos en esta etapa: 1) Las fuertes inversiones del gobierno federal para la construcción de la ciudad universitaria de la UNAM y la unidad profesional de Zacatenco del IPN; 2) la expansión del sistema tecnológico con la apertura de institutos tecnológicos regionales, y 3) el cambio en la modalidad de asignación del subsidio a las universidades e institutos públicos estatales, como resultado del incremento paulatino del subsidio federal.⁴

El inicio de esta etapa, y del período de sesenta años en su conjunto, arrancó con fuertes penurias financieras de las universidades. De acuerdo con la información disponible, en el primer año del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines las universidades, ya agrupadas en la ANUIES, presentaron un documento al Presidente en el que justificaban sus necesidades y hacían la petición de aumentar el presupuesto. En respuesta, el titular

³ En 1950 se constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) con 26 instituciones públicas fundadoras y solamente existían cuatro IES particulares: Universidad Autónoma de Guadalajara (1939); Universidad Iberoamericana (1943); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1943), e Instituto Tecnológico Autónomo de México (1946).

⁴ En 1955 el subsidio federal a las universidades públicas e institutos estatales era del orden del 7% del total, mientras que para 1970 el porcentaje ascendía al 15%.

del Ejecutivo se comprometió a aumentar los “insuficientes subsidios de que ahora disfrutaban las universidades de provincia e igual procedimiento se seguirá con los institutos politécnicos o sus equivalentes” (Ruiz Cortines, 1953). En ese sexenio el financiamiento público pasó de 38 millones a 193 millones de pesos, sin contar la inversión realizada en obra pública. Junto a la UNAM y el IPN, a mediados de la década operaban seis institutos tecnológicos regionales y 27 universidades e institutos en estatales. Ya desde entonces el gobierno federal buscaba evitar la “exagerada concentración estudiantil” en el Distrito Federal, para lo cual comenzó a ampliar los subsidios a instituciones de los estados. Al finalizar el gobierno se reportó haber otorgado a las universidades estatales la cantidad de ocho millones de pesos en subsidios ordinarios y doce millones en recursos extraordinarios, lo que representó un importante avance ante el magro presupuesto estatal que se asignaba a este conjunto de instituciones.⁵

En el sexenio de Adolfo López Mateos continuó el proceso de expansión de la educación superior y el crecimiento del financiamiento público, y para 1964 se atendían a 73 mil alumnos. Fueron los años del “desarrollo estabilizador”, con paridad fija (12.50 pesos por dólar), inflación controlada y crecimiento anual del PIB del orden del 6%. Las finanzas públicas observaron un crecimiento acorde a la evolución de la economía, lo que favoreció el gasto federal en educación superior, el cual pasó de 193 millones de pesos en 1958 a 564 millones en 1964.⁶ Cabe recordar que en su último año de gobierno, el Presidente había inaugurado la Unidad Profesional de Zacatenco con reconocimientos por parte de la comunidad politécnica, como en su momento lo había hecho la comunidad universitaria con el Presidente Alemán. En el sexenio el incremento real del subsidio duplicó al crecimiento de la matrícula pública (132 y 62% respectivamente). Tan sólo las universidades e institutos estatales contaban para 1964 con un subsidio federal de 95 millones de pesos, seis veces más que el asignado al iniciar el sexenio.

En el crecimiento del subsidio también habrían jugado las presiones de las propias universidades en la arena de negociación política con el gobierno, en un marco de relaciones cordiales y de entendimiento mutuo. Ya en 1959 Nabor Carrillo Flores, rector de la UNAM y presidente de la Asamblea General de la ANUIES, había

⁵ Ya desde entonces existía el posicionamiento de las universidades para que se dejara ejercer libremente su presupuesto, tal como se lee en una petición de la ANUIES de 1957: “que los subsidios ordinarios y extraordinarios se consoliden en un solo subsidio ordinario de libre disposición para las instituciones beneficiarias, entregado oportunamente a principios de cada año” (ANUIES, 2000a).

⁶ “El Ejecutivo, consciente de la necesidad de formar el sistema universitario nacional y atento a la precaria situación que padecen las universidades, estudia la posibilidad de incluir un subsidio especial que nivele la erogación anual por alumno en las universidades ya mencionadas [estatales], con la erogación que lleva al cabo la Universidad Nacional Autónoma” (López Mateos, 1959).

presentado al gobierno la solicitud de ampliar el subsidio ordinario y extraordinario a las universidades e institutos estatales, lo que les permitiría “realizar con eficacia la alta misión a ellas encomendada.” (ANUIES, 2000a). Ante la respuesta favorable a esta petición, y en agradecimiento a la buena disposición mostrada por el Presidente, los rectores le otorgaron un reconocimiento por “por su labor pacifista y su decidido apoyo a la educación superior” (ANUIES, 2010: 110).

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se frenó el crecimiento del presupuesto, se deterioraron las relaciones entre el Estado y las universidades públicas que habían permitido un entendimiento mutuo en los gobiernos previos y se llegó a la ruptura con la represión del 2 de octubre de 1968. Si bien fueron los factores de orden político los que modificaron la relación Estado-universidad, el factor demográfico irrumpió en la reconfiguración de la educación superior al aumentar la demanda de los jóvenes por estudios superiores.

Pese al buen comportamiento de la economía (crecimiento del PIB del orden del 7% todavía con estabilidad económica e inflación controlada), y aún con un crecimiento importante del gasto público, el gobierno de Díaz Ordaz redujo el apoyo que había venido otorgando a la educación y a las universidades públicas estatales (Castrejón, 1979: 199 y 206). No obstante que los informes de gobierno reportaran cifras crecientes del presupuesto aprobado, los recursos realmente asignados observaron una disminución (Ornelas, 1995: 254). A lo largo del sexenio el financiamiento resultó insuficiente para atender las necesidades de las universidades públicas que en esos años aceleraron la expansión iniciada en los dos gobiernos anteriores: para 1970 se tenía una matrícula de 271 mil estudiantes, el 90% en el sistema público. Mientras el subsidio federal creció en términos reales en 75%, la matrícula pública lo hizo a una velocidad tres veces mayor, con un claro deterioro en las condiciones financieras de las universidades.

1971-1988: DEL PATROCINIO BENIGNO A LA CRISIS ECONÓMICA.⁷

En la segunda etapa se consideran tres períodos de gobierno: dos en que aplicaron políticas populistas sustentadas en la expansión del gasto público y uno que administró la crisis económica e inició el viraje neoliberal en la economía del país. En los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, el PIB observó tasas promedio de crecimiento anual del orden del 6%, e incluso en algunos años se alcanzaron tasas del 9%, entre las más altas de todo el período. El gasto programable del Presupuesto de Egresos de la

⁷ La denominación de “patrocinio benigno” es retomada de Olac Fuentes Molinar (1984).

Federación (PEF) se expandió con promedios anuales del 13 y del 9% en cada sexenio, llegando a alcanzar el 27% del PIB, porcentaje nunca observado en años anteriores.

El presupuesto de la SEP se incrementó notablemente en los doce años, duplicándose el indicador de gasto educativo como porcentaje del PIB: de 1.8% en 1970 a 3.8% en 1982; el destinado a educación superior fue de los más apoyados. En el sexenio de Echeverría se tuvo un promedio de crecimiento anual de 24%, ocho veces mayor al del sexenio previo, y en el de López Portillo de 9%, mientras que en el de Miguel de la Madrid cayó al -4.4%, en el contexto de la más severa crisis económica del país desde los años treinta.

El fortalecimiento del financiamiento federal en la década de los setenta posibilitó una segunda fase de expansión del sistema de educación superior en el país; se crearon nuevas instituciones tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas.⁸ El número de estudiantes atendidos en todo el sistema pasó de 271 mil en 1970 a poco más de un millón en 1982. Tan sólo en el sistema público, la matrícula atendida se multiplicó por un factor de cuatro (233 mil a 869 mil). Esta expansión permitió que la tasa bruta de cobertura aumentara del 5.8% en 1970 al 16% en 1990, en un proceso gradual pero continuo de desconcentración geográfica.

El contexto político en el que se dio esta expansión fue de la “apertura democrática” del régimen tras la represión de 1968; uno de los propósitos implícitos del gobierno fue recuperar el consenso de las clases medias, de los estudiantes y de los intelectuales. Con las heridas aún abiertas por la actuación del gobierno autoritario de Díaz Ordaz, el discurso tercermundista y socializante del Presidente buscó reconciliarse con las universidades, cooptar a estudiantes y a egresados para su proyecto político y apuntalar su legitimidad por medio del “respeto irrestricto a la autonomía universitaria”.

En el marco de la “reforma educativa” impulsada por el gobierno federal, la ampliación del financiamiento federal a la educación superior, bajo la estrategia que Olac Fuentes (1984) calificara de “patrocinio benigno” y José Joaquín Brunner (1993) de “administración benevolente”,⁹ dejó que fueran las propias universidades las que decidieran su reforma, para lo cual la SEP dejó a la ANUIES el papel protagónico para

⁸ Entre las instituciones creadas se pueden señalar: Universidad Autónoma Metropolitana; Unidades Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Pedagógica Nacional; universidades autónomas de Aguascalientes, Ciudad Juárez, Chiapas, Baja California Sur y Tlaxcala; Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, y extensión de la red de institutos tecnológicos.

⁹ Modelo descrito como aquel en que el Estado “financia la educación superior (pública) a través de una fórmula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia” (Brunner, 1993: 60).

la determinación de las orientaciones de política.¹⁰ Al respecto, uno de los principales observadores educativos de ese sexenio, Pablo Latapí (1980: 196), señalaba:

Aunque la SEP manifestó en varias ocasiones su preferencia por determinadas políticas, no condicionó los subsidios a que las instituciones las pusieran en práctica, sino que las dejó en libertad. Las instituciones de educación superior no se sintieron presionadas económicamente por el Estado ni para presentar determinadas metas cuantitativas o cualitativas de desarrollo, ni para emplear los recursos en un sentido determinado; ni siquiera para dar cuenta del uso de los fondos ante algún organismo idóneo o ante la opinión pública.

Al no estar sujeto el ejercicio del presupuesto a reglas pactadas entre universidades y gobierno, fueron amplios los márgenes de libertad de las universidades autónomas para el ejercicio de los recursos, ya que el presupuesto público que se les asignaba no estaba sujeto a ningún tipo de condicionamiento. También propició la arbitrariedad y la discrecionalidad tanto en los procesos de asignación presupuestal como en el ejercicio de los recursos.

Uno de los criterios formalmente considerados por el gobierno federal para la distribución del presupuesto entre las IES era el número de estudiantes atendidos, si bien este proceso estuvo determinado por correlación de fuerzas políticas y las negociaciones entabladas entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las universidades. La habilidad desplegada por los rectores, las presiones y movilizaciones de las universidades y su capacidad de generar conflictos, influyeron en la distribución de los recursos. Lo que predominó fue un modelo de financiamiento inercial y negociado, característico de muchos países latinoamericanos.

En este contexto, los documentos de planeación que comenzaron a elaborarse insistirían en la necesidad de acordar criterios y procedimientos objetivos para la asignación de los recursos. En el Plan Nacional de Educación Superior aprobado en 1978 se había propuesto establecer criterios de asignación “estables, explícitos y objetivamente evaluables” (ANUIES, 1979: 63); sin embargo, los subsidios continuaron asignándose sin criterios claros y de manera errática (López, 1996: 54).

De manera simultánea a este primer plan, se expidió la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, con disposiciones muy generales en materia de asignación de

¹⁰ En el sexenio de Echeverría fue la ANUIES la que marcó las pautas de la reforma educativa en educación superior, tal como se desprende de las diversas declaraciones de su Asamblea General. Como dijera Castrejón Díez, las reuniones de la ANUIES “resumen los principales resultados del esfuerzo colectivo de las instituciones [...] y encierran los lineamientos generales de una política de reforma educativa concebida como un cambio permanente” (Castrejón, 1979: 64).

recursos que no implicaron una modificación sustantiva de las prácticas existentes. Con relación a los criterios para la asignación, tan sólo se indicó, en su artículo 23, que los recursos federales se determinarían “atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos”, con la advertencia de que en ningún caso se tomarían en cuenta “consideraciones ajenas a las educativas”.

La crisis económica desatada al finalizar el sexenio de López Portillo¹¹ mostró la inviabilidad de continuar con las políticas económicas y de gasto público seguidos por los dos gobiernos del período que sería conocido coloquialmente como “docena trágica”. La caída del PIB en el sexenio de Miguel de la Madrid –las más severas en 1983 (-3.5%) y en 1986 (-3.1%)– impactaron en una fuerte disminución de las finanzas públicas; el presupuesto de educación superior no estuvo al margen de los ajustes a la baja, observando una caída de -18% en el sexenio, lo que dio paso a la estrategia gubernamental calificada también por Olac Fuentes de “negligencia benigna”. En estos años la afectación a los programas de desarrollo social, entre ellos los educativos, fueron fuertemente impactados en un contexto devaluatorio y de elevada inflación, que en algunos años alcanzó los tres dígitos. (Murayama, 2009: 56).

El nuevo contexto económico dejó en el papel los planes y programas trazados por la SEP y por la ANUIES desde 1978. Fue precisamente en el marco de restricción de recursos cuando las universidades presentaron distintas propuestas al gobierno federal en materia de financiamiento. En ese contexto iniciaron los trabajos de equipos técnicos establecidos en el seno de la ANUIES para establecer un nuevo modelo de asignación presupuestal que diera certeza y suficiencia al presupuesto de las universidades para el desarrollo de sus proyectos académicos (López, 2000).

Los rezagos en el financiamiento, agravados por la fuerte restricción presupuestal, llevaron a las universidades a continuar insistiendo en la necesidad de dar solución a los problemas asociados a su déficit financiero, realizar reformas al marco normativo y mejorar los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y administración de los recursos, peticiones que quedaron reflejadas en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (CONPES, 1986). Lo que desde entonces reclamaban las universidades al Estado era suficiencia y certeza en el financiamiento.

¹¹ Crisis resultante de la concatenación de varios factores, entre otros: dependencia del petróleo, deuda pública, estancamiento de las exportaciones no petroleras; desequilibrios financieros; déficit fiscal; devaluación del peso; especulación financiera y fuga de divisas.

En este contexto de crisis, el gobierno federal impulsó políticas para optimizar el uso de los recursos: “En la asignación de recursos financieros se establecerán criterios que estimulen los esfuerzos a favor de la calidad y la eficacia, y se evaluará la correspondencia entre los fondos otorgados y los resultados obtenidos” (SEP, 1984: 48), lo que preludió la política modernizadora que sería impulsada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en un nuevo escenario económico que fortaleció la capacidad del Estado para incidir en la orientación de las universidades.¹²

Una de las acciones que impactarían de manera importante en la comunidad científica del país y en las propias IES, se realizó también en el contexto de la crisis: la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que rompió con la homologación salarial del personal académico e introdujo el modelo de transferencias económicas condicionadas a la productividad académica (Gil, 2014). En las siguientes décadas, la lógica subyacente al SNI sería aplicada en otras esferas de la educación superior.

Sin embargo, al finalizar la etapa que analizamos se agudizaron los problemas asociados al financiamiento público, destacadamente la insuficiencia de recursos, la opacidad en la asignación y carácter inercial e inequitativo del subsidio. A partir de entonces las universidades propondrían al Estado escenarios de financiamiento cuyos montos alcanzarán determinados porcentajes del Producto Interno Bruto.¹³

1989-2015: LA MODERNIZACIÓN Y EL ESTADO EVALUADOR.

Tras la década perdida de los años ochenta, en los 25 años siguientes que abarcan la tercera etapa, la educación superior recuperó su crecimiento bajo políticas de desconcentración geográfica y diversificación de la oferta: se pasó de un millón y cuarto de estudiantes en 1990 a 3.4 millones en 2015 tan sólo en la modalidad escolarizada, reportándose además, para el último año, cerca de medio millón de alumnos en programas educativos abiertos o a distancia. Este crecimiento del sistema elevó en el período la tasa bruta de cobertura del 16 al 34%, lo que sin duda representó un importante avance, pero aún insuficiente para las necesidades del país y muy por debajo de países en condiciones similares de desarrollo.

¹² En 1984 se había elaborado el Programa Nacional de Educación Superior, que si bien se propuso incentivar cambios en las instituciones por medio de nuevos instrumentos de financiamiento (financiamiento a proyectos específicos), tuvo un limitado impacto.

¹³ En el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior se propuso como meta alcanzar como mínimo una inversión en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB, que en la siguiente etapa sería reiterada y precisada. Para 1988 el presupuesto federal destinado a educación superior fue equivalente al 0.6% del PIB, porcentaje que tendría pocas variaciones hasta finalizar el siglo.

Tras la expansión acelerada de la educación superior privada que se había dado a partir de los años de la crisis económica y particularmente en la década de los noventa, el sistema público recuperó paulatinamente su crecimiento; el ritmo de expansión de las instituciones públicas superó, a partir de 2003, el de las privadas.

En el sistema público destacó la constitución de nuevas instituciones con un perfil distinto a las universidades tradicionales: universidades tecnológicas e institutos tecnológicos descentralizados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y universidades politécnicas e interculturales en el de Vicente Fox. Para 2015 México tenía más de 3 mil instituciones de educación superior, la mayoría de ellas particulares, si bien el sistema público atendía al 68 por ciento de la matrícula.

El gobierno de Salinas de Gortari inició el actual ciclo de políticas de educación superior; su diseño se dio en un nuevo entorno económico del país tras la renegociación de la deuda externa. Ello le permitió impulsar, bajo la orientación del modelo económico neoliberal (bautizado por el régimen como “liberalismo social”), nuevas estrategias que modificaron los arreglos institucionales y los pactos políticos establecidos en los diversos ámbitos de la vida del país. El gasto público constituyó un instrumento para el desarrollo de los programas del sexenio. El gasto en educación y en educación superior creció de manera más acelerada que el gasto programable en su conjunto, revirtiendo la drástica caída del anterior gobierno.

Para la educación se impulsó una política de modernización en todo el sistema educativo nacional, pero mientras que en educación básica el acuerdo para su descentralización dio mayor participación a los estados, en el ámbito de la educación superior se reforzó el papel de regulación del gobierno federal por medio del establecimiento de nuevos instrumentos de política pública centrados en la evaluación y en el financiamiento condicionado.

A partir de entonces iría fortaleciéndose el “Estado evaluador” en educación superior (Mendoza, 2002). Con la introducción de nuevos programas de financiamiento extraordinario asociados a los resultados de la evaluación y al desempeño institucional, se iría dando una modificación paulatina del modelo inercial y negociado de las décadas anteriores. A partir de entonces el gobierno federal tendría una intervención más directa en el desarrollo de las universidades (Acosta, 2002).

El Programa para la Modernización Educativa de 1989 formuló un diagnóstico que apuntaba a la necesidad de un cambio de estrategia para avanzar más rápidamente en el alcance de objetivos reiteradamente propuestos en los documentos de planeación de los gobiernos previos, entre ellos mejorar la calidad, ampliar la cobertura y fortalecer la vinculación entre educación y sociedad. Se consideró que las políticas públicas tendrían

mayor impacto en la medida en que se lograran modificar las inercias institucionales y las prácticas educativas tradicionales que no respondían a los retos emergentes de la sociedad global, de los mercados abiertos y competidos, de la revolución en la información y de la economía del conocimiento.

Las nuevas estrategias estuvieron en sintonía con las políticas instrumentadas en otros países y estuvieron alineadas a las recomendaciones de diversos organismos internacionales que buscaban impulsar transformaciones en las instituciones educativas bajo un nuevo paradigma de educación superior (Coombs, 1992).¹⁴

De este modo, en el marco de los espacios de planeación entonces existentes, se fueron estableciendo nuevos instrumentos y organismos para la evaluación y el financiamiento. En materia de evaluación se crearon distintos organismos: Comisión Nacional de Evaluación; Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior; Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior y Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. En cuanto al financiamiento, se diseñaron programas de financiamiento extraordinario que otorgarían recursos a las universidades tomando en cuenta los resultados de la evaluación.¹⁵

Los primeros programas de este tipo que comenzaron a operar en la última década del siglo pasado fueron el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (1991) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (1996). Junto con ellos, se establecieron programas de estímulos al personal académico de tiempo completo que dio un paso más en la deshomologación salarial.¹⁶ Las nuevas políticas de financiamiento ligado a la evaluación fueron generando una nueva cultura organizacional en las universidades, no sin resistencias en los primeros años de su implantación.

En el sexenio de Vicente Fox se estableció una nueva estrategia presupuestal para el apoyo a los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) de las universidades públicas estatales, que hasta 2015 constituyeron el principal instrumento de política pública para este conjunto de instituciones. En el sexenio siguiente los

¹⁴ En el gobierno de Salinas de Gortari las autoridades educativas solicitaron la primera evaluación externa del sistema de educación superior mexicano, la cual fue realizada por un equipo de especialistas de diversos países y estuvo coordinada por Philip Coombs, cuyas recomendaciones fueron prácticamente coincidentes con las estrategias establecidas en el Programa para la Modernización Educativa.

¹⁵ Los programas y fondos de financiamiento extraordinario tuvieron como principales destinatarios a las universidades públicas estatales y en algunos años a universidades federales (UAM y UPN); posteriormente se fueron incorporando otros subsistemas. Cabe señalar que la UNAM nunca participó en estos programas y fondos.

¹⁶ Los programas y fondos extraordinarios se modificaron a lo largo del período. En un principio tuvieron como propósito el mejoramiento de la calidad de las instituciones, y posteriormente fueron incorporándose otros destinados a la ampliación de la oferta educativa y a la atención a problemas estructurales de las universidades.

fondos de financiamiento extraordinario aumentaron en número y en diversidad, contándose con 15 de ellos en 2010, con su posterior compactación. Al finalizar el período, operaban seis programas y fondos de carácter no regulable.¹⁷ Adicionalmente, el gobierno federal contaba con un programa nacional de becas con distintas modalidades de apoyo, principalmente dirigidas a los estudiantes de escasos recursos.

Con la estrategia de asignación de recursos se fue dando forma a una nueva relación entre las universidades y el gobierno federal. El financiamiento público pasaría por el tamiz de la evaluación con la utilización de indicadores de desempeño institucional. La lógica de las transferencias monetarias condicionadas iría ganando terreno a la vieja lógica de la negociación política.

Sin embargo, una lógica no sustituyó del todo a la otra, el nuevo esquema de financiamiento las combinó: por un lado, se mantuvo el subsidio ordinario para las universidades, el cual continuó asignándose en el marco de negociaciones políticas bilaterales entre los rectores de las universidades y las autoridades gubernamentales, sin criterios transparentes y con un fuerte componente inercial. Por el otro, los recursos extraordinarios se distribuyeron con criterios explícitos y bajo procedimientos concursables.

En la medida en que los recursos extraordinarios fueron aumentando como porcentaje del presupuesto federal total (23% en 2007), las universidades autónomas estuvieron cada vez más sujetas a condicionamientos. Para acceder a los recursos, tuvieron que ceñirse a los criterios establecidos por la SEP y someterse a procesos externos de evaluación y monitoreo. El nuevo arreglo institucional, y sin la necesidad de pasar por reformas legales, fueron redefiniendo en los hechos el alcance de la autonomía universitaria (Narro, 2009; Muñoz, 2010).

Los impactos de la política educativa en educación superior, a lo largo del período, fueron ampliamente documentados por las autoridades de la SEP. Los subsecretarios de educación superior valoraron positivamente la estrategia de financiamiento asociada a la evaluación y al desempeño institucional (Reséndiz, 2000; Rubio, 2006; Tuirán, 2010). Por otra parte, diversos estudiosos de las políticas educativas identificaron, desde una mirada crítica, las limitaciones y los efectos que la estrategia gubernamental produjo en las universidades y en el trabajo del personal académico (Acosta, 2002; Álvarez, 1998; Gil, 2013).

¹⁷ Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Programa para el Mejoramiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, Fondo de Apoyo para la Ampliación de la Oferta, Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero y Atención a Problemas Estructurales y Carrera Docente.

A las políticas establecidas por la SEP para el ejercicio de los fondos extraordinarios, se aunaron nuevas disposiciones en materia de ejercicio y fiscalización de los recursos. Por un lado, la Auditoría Superior de la Federación y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el año 2000, incidieron en la gestión financiera, la transparencia y la rendición de cuentas de las universidades. Por el otro, el ejercicio de presupuesto ha estado más regulado por disposiciones que anualmente se establecen en los decretos de PEF aprobados por la Cámara de Diputados, y por el Presupuesto Basado en Resultados establecido en 2008 en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Con todas estas disposiciones, se modificó sustancialmente la forma como se asigna, ejerce y fiscaliza el presupuesto de las universidades.¹⁸

En cuanto a la asignación presupuestal, en este período se dio un cambio de orden político. A partir de 1997 en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, intervinieron nuevos actores en la determinación de los presupuestos para educación superior. La mayor pluralidad del Congreso, aunada al hecho de que ningún grupo parlamentario detentara la mayoría (al menos hasta agosto de 2015 con la LXII Legislatura), incidió en una nueva dinámica de negociación del PEF con el Ejecutivo, con los órganos autónomos, con los gobernadores, con las fracciones políticas y con diversos actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades (Mendoza, 2007).

En un contexto de pluralidad se tuvo que recurrir a una estrategia de alianzas entre grupos parlamentarios. A partir de entonces, pero principalmente desde la transición del año 2000 con el triunfo de Vicente Fox, los proyectos de PEF enviados por el Ejecutivo sufrieron modificaciones importantes. En 14 años (de septiembre de 2001 a agosto de 2015) las seis legislaturas —cada una de ellas con una diversa composición política interpartidista— modificaron el proyecto de PEF en distintos sectores; para educación superior determinaron ampliaciones por un monto de 67 mil millones de pesos. Con ello, el Presidente de la República y el secretario de Hacienda dejaron de tener el control absoluto en la determinación del presupuesto; para su aprobación tuvieron que entrar en una nueva arena de negociación política.¹⁹

El seguimiento del proceso presupuestal en este período, hace ver diversas inconsistencias tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo: en el primero, destacó

¹⁸ Los cambios verificados a lo largo del período en la gestión y en el financiamiento de la educación superior estuvieron asociados a la reforma de la administración pública federal, a la transición democrática pluripartidista y al nuevo federalismo fiscal (Rodríguez, 2014).

¹⁹ En las negociaciones para los presupuestos anuales intervinieron, además de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios, los gobernadores, los rectores de las universidades públicas, la ANUIES, sindicatos y otras organizaciones educativas. El único año en el que no se aprobaron ampliaciones en educación superior fue 2013, que correspondió al primer año del gobierno de Peña Nieto.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

la insuficiencia de los proyectos presupuestales y la disminución de recursos para diversos programas y fondos de financiamiento; en el segundo, fueron recurrentes los forcejeos entre los diputados para asignar recursos etiquetados de manera discrecional.

Con una nueva plataforma de financiamiento a las universidades y con procesos inéditos de negociación del presupuesto en el marco del pluralismo político a partir del año 2000, a continuación se revisa el comportamiento del financiamiento con relación a la evolución de la matrícula pública a lo largo del período. En la tabla 1 y en las gráficas 1 y 2 se observan las principales variaciones para cada uno de los sexenios. En el de Salinas de Gortari se dio la mayor expansión del presupuesto federal en educación superior, tanto en términos absolutos (34%) como respecto del crecimiento de la matrícula pública²⁰ (4.5%), con un crecimiento siete veces mayor.

²⁰ Se consideran los datos de matrícula pública escolarizada de educación superior (Técnico Superior Universitario, licenciatura y posgrado) en los subsistemas universitario y tecnológico. Para efectos de comparación entre la matrícula y el presupuesto, la de educación normal no se toma en consideración por ser financiada con recursos del Ramo 33 que no está clasificada en la subfunción de educación superior.

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

TABLA 1
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
1989-2015.

Año	PIB nominal		Matrícula Pública de Educación Superior. ^v		Gasto federal en Ed. Sup. y Posgrado ²		Gasto federal en Ed. Sup. y Posgrado y CTI. ³		Gasto federal en Ed. Sup. y Posgrado		Variación %		Gasto federal en Ed. Sup. y Posgrado y CTI		Variación %		Gasto federal como porcentaje del PIB		Gasto Público en Educación Superior. ⁶		Gasto Federal en ES Y Pos por alumno	
	Millones de pesos corrientes	Miles de alumnos	Miles de alumnos	Variación %	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 2008. ⁴	Variación %	Millones de pesos de 2008. ⁴	Millones de pesos de 2008. ⁴	Variación %	Millones de pesos de 2008. ⁴	Variación %	ES y Pos	ES, Pos y CyT	Millones de pesos corrientes	% del PIB	ES y Pos	ES, Pos y CyT	Millones de pesos corrientes	% del PIB	Pesos de 2008	
1989	681,246	948.9	948.9	0.7	2,259	23,315	-24.4	27,237	27,237	-24.5	27,237	-24.5	0.33	0.39	n.d.	n.d.	n.d.	0.39	n.d.	n.d.	24,571	
1990	919,473	943.6	943.6	-0.6	3,125	25,125	7.8	29,888	29,888	9.7	29,888	9.7	0.34	0.40	n.d.	n.d.	n.d.	0.40	n.d.	n.d.	26,627	
1991	1,182,851	935.9	935.9	-0.8	4,398	28,856	14.1	34,150	34,150	14.3	34,150	14.3	0.37	0.44	n.d.	n.d.	n.d.	0.44	n.d.	n.d.	30,618	
1992	1,405,117	985.2	985.2	5.3	5,526	31,376	9.5	39,860	39,860	16.7	39,860	16.7	0.39	0.50	n.d.	n.d.	n.d.	0.50	n.d.	n.d.	31,847	
1993	1,570,147	949.1	949.1	-3.7	6,869	35,587	13.4	45,864	45,864	15.1	45,864	15.1	0.44	0.56	n.d.	n.d.	n.d.	0.56	n.d.	n.d.	37,495	
1994	1,779,754	984.2	984.2	3.7	8,624	41,283	16.0	52,090	52,090	13.6	52,090	13.6	0.48	0.61	n.d.	n.d.	n.d.	0.61	n.d.	n.d.	41,946	
1995	2,206,943	997.4	997.4	1.3	10,647	38,717	-6.2	50,551	50,551	-3.0	50,551	-3.0	0.48	0.63	n.d.	n.d.	n.d.	0.63	n.d.	n.d.	38,818	
1996	3,020,033	1,051.7	1,051.7	5.4	13,425	37,825	-2.3	50,019	50,019	-1.1	50,019	-1.1	0.44	0.59	n.d.	n.d.	n.d.	0.59	n.d.	n.d.	35,964	
1997	3,805,272	1,076.1	1,076.1	2.3	15,586	37,292	-1.4	49,901	49,901	-0.2	49,901	-0.2	0.41	0.55	n.d.	n.d.	n.d.	0.55	n.d.	n.d.	34,655	
1998	4,586,366	1,125.9	1,125.9	4.6	22,911	47,566	27.5	60,720	60,720	21.7	60,720	21.7	0.50	0.64	n.d.	n.d.	n.d.	0.64	n.d.	n.d.	42,247	
1999	5,539,866	1,175.0	1,175.0	4.4	26,912	47,492	-0.2	59,883	59,883	-1.4	59,883	-1.4	0.49	0.61	n.d.	n.d.	n.d.	0.61	n.d.	n.d.	40,419	
2000	6,464,302	1,231.2	1,231.2	4.8	31,559	50,241	5.8	64,218	64,218	7.2	64,218	7.2	0.49	0.62	n.d.	n.d.	n.d.	0.62	n.d.	n.d.	40,806	
2001	6,770,398	1,269.4	1,269.4	3.1	35,870	54,184	7.8	72,313	72,313	12.6	72,313	12.6	0.53	0.71	n.d.	n.d.	n.d.	0.71	n.d.	n.d.	42,683	
2002	7,160,499	1,332.3	1,332.3	5.0	41,043	58,713	8.4	76,327	76,327	5.6	76,327	5.6	0.57	0.75	n.d.	n.d.	n.d.	0.75	n.d.	n.d.	44,069	
2003	7,695,624	1,393.6	1,393.6	4.6	43,752	59,053	0.6	78,439	78,439	2.8	78,439	2.8	0.57	0.76	n.d.	n.d.	n.d.	0.76	n.d.	n.d.	42,375	
2004	8,693,240	1,461.2	1,461.2	4.9	47,149	58,763	-0.5	78,663	78,663	0.3	78,663	0.3	0.54	0.73	n.d.	n.d.	n.d.	0.73	n.d.	n.d.	40,216	
2005	9,441,350	1,512.1	1,512.1	3.5	53,604	63,378	7.9	84,408	84,408	7.3	84,408	7.3	0.57	0.76	n.d.	n.d.	n.d.	0.76	n.d.	n.d.	41,914	
2006	10,538,115	1,563.1	1,563.1	2.7	54,437	60,544	-4.5	81,489	81,489	-3.5	81,489	-3.5	0.52	0.70	n.d.	n.d.	n.d.	0.70	n.d.	n.d.	38,983	
2007	11,403,263	1,602.2	1,602.2	3.2	65,235	69,170	14.2	90,945	90,945	11.6	90,945	11.6	0.57	0.75	n.d.	n.d.	n.d.	0.75	n.d.	n.d.	43,172	
2008	12,256,863	1,656.5	1,656.5	3.4	73,191	73,191	5.8	96,680	96,680	6.3	96,680	6.3	0.60	0.79	n.d.	n.d.	n.d.	0.79	n.d.	n.d.	44,184	
2009	12,093,890	1,715.6	1,715.6	3.6	81,971	79,187	8.2	104,437	104,437	8.0	104,437	8.0	0.68	0.89	n.d.	n.d.	n.d.	0.89	n.d.	n.d.	46,157	
2010	13,282,061	1,836.8	1,836.8	7.1	85,662	79,200	0.0	105,205	105,205	0.7	105,205	0.7	0.64	0.86	n.d.	n.d.	n.d.	0.86	n.d.	n.d.	43,118	
2011	14,550,014	1,943.2	1,943.2	5.8	94,761	83,234	5.1	111,208	111,208	5.7	111,208	5.7	0.65	0.87	n.d.	n.d.	n.d.	0.87	n.d.	n.d.	42,833	
2012	15,627,712	2,058.4	2,058.4	5.9	102,501	87,142	4.7	118,319	118,319	6.4	118,319	6.4	0.66	0.89	n.d.	n.d.	n.d.	0.89	n.d.	n.d.	42,335	
2013	16,121,442	2,173.3	2,173.3	5.6	103,328	86,345	-0.9	125,837	125,837	6.4	125,837	6.4	0.64	0.93	n.d.	n.d.	n.d.	0.93	n.d.	n.d.	39,730	
2014	17,050,555	2,271.0	2,271.0	4.5	116,863	94,298	9.2	139,558	139,558	10.9	139,558	10.9	0.69	1.01	n.d.	n.d.	n.d.	1.01	n.d.	n.d.	41,523	
2015	18,180,000	2,379.0	2,379.0	4.8	129,081	100,829	6.9	149,377	149,377	7.0	149,377	7.0	0.71	1.05	n.d.	n.d.	n.d.	1.05	n.d.	n.d.	42,383	

n.d. No disponible

¹ Matrícula escolarizada sin considerar Educación Normal cuyo presupuesto se asigna a través del Ramo 33 para la subfunción de educación básica.

² Comprende los recursos asignados en las subfunciones de educación superior y posgrado de la función Educación. Las cifras se toman de las siguientes fuentes: de 1989 a 1993: Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; de 1994 a 1999: Subsecretaría de Educación Superior; de 2000 a 2013: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2014 y 2015: Presupuesto de Egresos de la Federación.

³ Comprende los recursos asignados en educación superior, posgrado y ciencia y tecnología e innovación. Las fuentes son las siguientes: de 1989 a 1999: INEGI, Estadísticas Históricas de México; de 2000 a 2014: Segundo Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto; 2015: Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴ Para la deflación se utilizan las siguientes fuentes: de 1993 a 2014: Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; de 1993 a 2013: INEGI, Banco de Información Económica, se aplica el promedio trimestral de las variaciones anuales del Índice de Precios Implícitos del PIB (Base 2008); para 2015 se aplica la variación de 3.3% estimada por la SHCP en marzo de 2015.

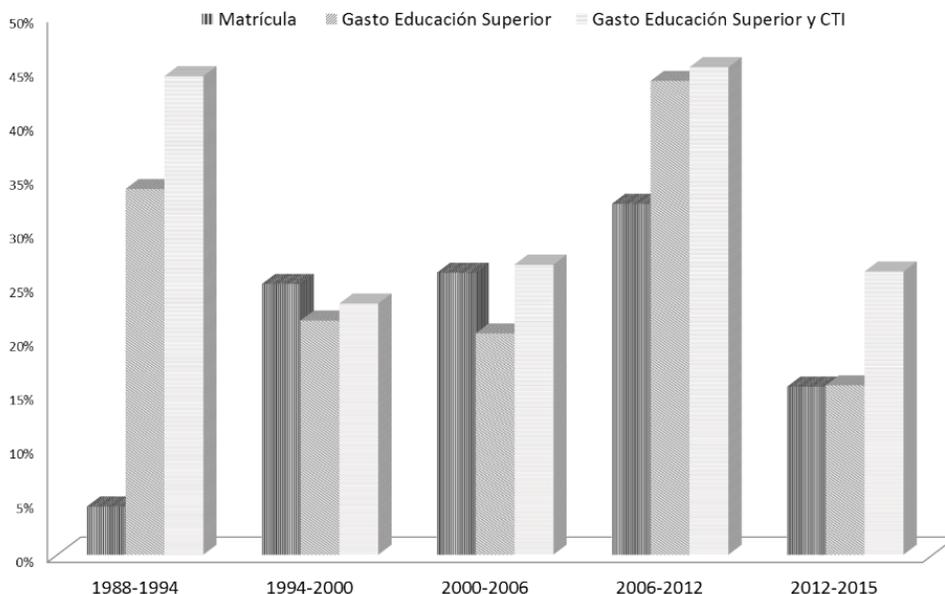
⁵ Cifras reportadas por la SEP en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

⁶ Comprende el Gasto Federal en las Subfunciones de Educación Superior y de Posgrado y el Gasto Estatal en educación superior.

Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, Banco de Información Económica y Estadísticas Históricas de México; 2014: Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; 1994: Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto; 2014; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2013; Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2014 y 2015; DGFPP-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

GRÁFICA 1²¹

Variaciones porcentuales de la matrícula pública y del gasto federal en educación superior por sexenio, 1988-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, Estadística Históricas del Sistema Educativo Nacional; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013; Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, septiembre de 2014.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, los “errores de diciembre” de 1994 condujeron a una severa caída del PIB (-5.8% en 1995), lo que impidió mantener en los seis años el ritmo de crecimiento de gasto público del sexenio anterior: el correspondiente a educación superior creció 22%, en tanto la matrícula pública lo hizo en 25%. El rezago presupuestal continuaría en el gobierno de Vicente Fox, en el cual el PIB tuvo un crecimiento anual del 2.2%, muy moderado incluso sin crisis de por medio: mientras el gasto federal creció en 21%, la matrícula lo hizo en 26%.

²¹ Nota: Se considera la matrícula escolarizada de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado; el gasto en educación superior comprende las subfunciones presupuestarias de educación superior y posgrado del Presupuesto de Egresos de la Federación; el gasto en educación superior y ciencia, tecnología e innovación (CTI) corresponde a las cifras reportadas en los informes de gobierno como gasto federal en educación superior, el cual comprende los recursos asignados en esta función a las IES, al CONACYT y a las dependencias de gobierno que realizan actividades de investigación.

En el sexenio de Felipe Calderón se dio un repunte: el crecimiento del presupuesto superó al de la matrícula (44 y 33% respectivamente), en gran medida gracias a las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados. Este avance se dio pese a la crisis económica mundial de 2008 que impactó en la drástica reducción del PIB en 2009 (-4.7%).

En la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, ante la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, se realizó el primer recorte significativo, después de muchos años, al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para un ejercicio fiscal. Para 2015 el ajuste alcanzó un monto de 124 mil millones de pesos, con la estimación de que para 2016 el ajuste sería aún mayor. Sin embargo, y sin considerar eventuales ajustes adicionales en educación superior, el presupuesto habría crecido a la par de la matrícula (16% en cada caso), destacando el aumento del presupuesto destinado a ciencia y tecnología con la meta establecida de alcanzar una inversión en el gasto nacional en investigación y desarrollo experimental (GIDE) equivalente al uno por ciento del PIB para 2018 (CONACYT, 2014).

Si bien a lo largo de los 25 años, la variación real del gasto federal en educación superior superó al crecimiento de la matrícula escolarizada (153 y 227% respectivamente), hay que considerar que se partió de una base muy baja de financiamiento en 1988 y en 1989. Al revisar el comportamiento del indicador subsidio federal por alumno al finalizar cada uno de los cuatro sexenios completos considerados, y la primera mitad del último, se observan pocas variaciones que, a precios de 2008, oscilan entre los 39 mil y los 42 mil pesos. El valor del indicador en 2009 (46 mil pesos) no se ha vuelto a alcanzar, y a lo largo del período muestra grandes inconsistencias entre el presupuesto asignado en educación superior y la expansión del sistema medida a través de la matrícula atendida. El único sexenio que mostró un incremento constante en el subsidio por alumno fue el de Salinas de Gortari. Lo que se destinó por alumno en 1994 prácticamente equivalió a lo asignado en 2014, lo cual muestra un estancamiento relativo del presupuesto frente al crecimiento natural de las IPES.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, Estadísticas Históricas del Sistema Educativo Nacional; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013; Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, septiembre de 2014.

Por lo que corresponde al gasto estatal, a lo largo del período se fue dando un fuerte rezago para atender las necesidades de expansión y consolidación de las instituciones educativas que se crearon en los distintos sexenios: universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales e institutos tecnológicos de estudios superiores, todos ellos organismos descentralizados de los gobiernos estatales. Para 2014, de acuerdo con los reportes estadísticos sobre financiamiento educativo estatal que publica la SEP, el gasto realizado por los gobiernos locales representó la quinta parte del gasto público en educación superior (SEP, 2015).

La errática variación del financiamiento público fue el trasfondo de muchas de las peticiones que en esta etapa formularon las universidades, algunas de las cuales quedaron incorporadas en los programas sectoriales de educación. En unos casos, los programas identificaron problemas de financiamiento y propusieron estrategias y metas relativas a montos y criterios de asignación; en otros, se limitaron a la formulación de lineamientos generales de actuación en el tema del financiamiento sin precisar compromisos presupuestales.²²

²² Destacan los programas sectoriales de los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón: en el primero se estableció como una de las metas de financiamiento alcanzar una inversión pública en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB, vieja demanda de las universidades; en el segundo, se retomó la parte sustantiva de las propuestas de la ANUIES para conformar un nuevo modelo de financiamiento.

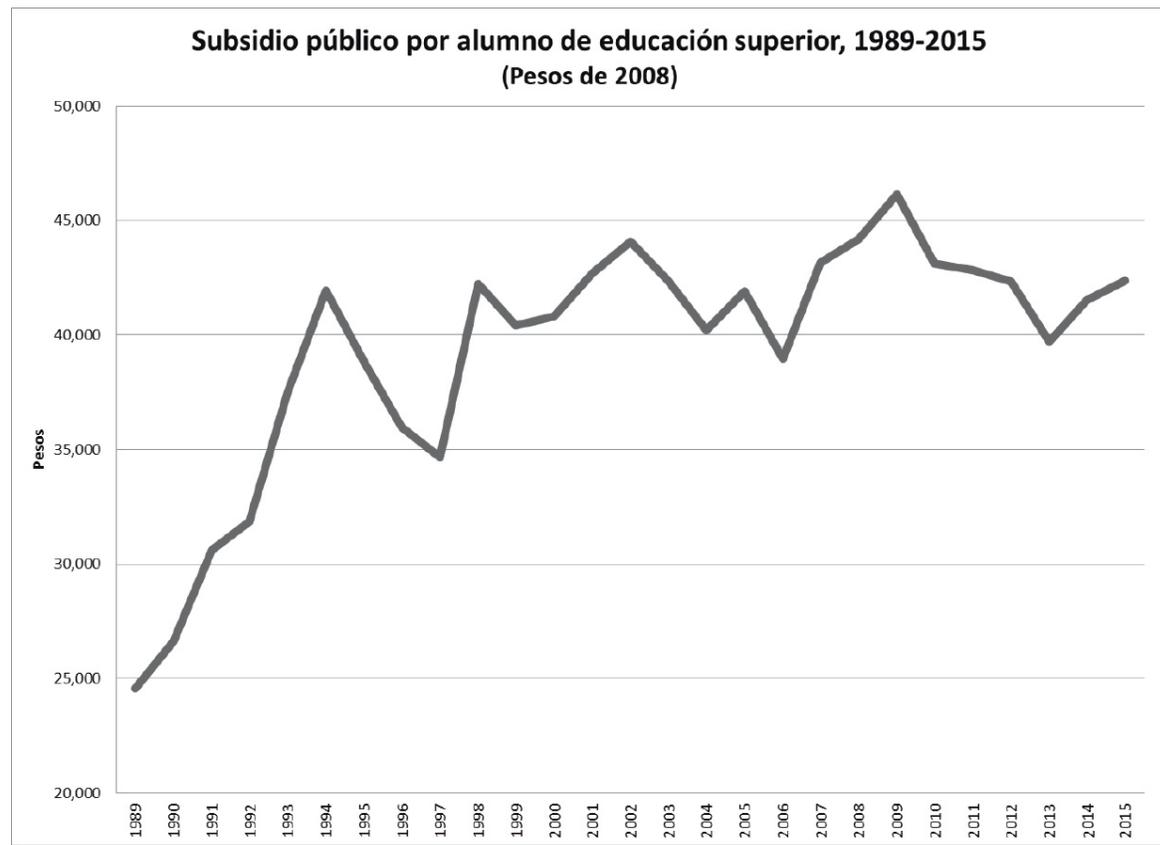
Las universidades fueron constantes en la formulación de peticiones al Estado para el mejoramiento del presupuesto público y del esquema de financiamiento. Cada seis años la ANUIES presentó diversas propuestas a los candidatos a la presidencia de la República o a los gobiernos durante las consultas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales (López, 2000, ANUIES, 2010). Los diagnósticos en que se sustentaron reflejaban la mirada crítica de las universidades con relación a la forma como el gobierno federal y los gobiernos estatales asignaban los presupuestos. A lo largo del período se fue perfilando el posicionamiento de los rectores de las universidades y de la ANUIES en torno al establecimiento de políticas para el financiamiento con visión de Estado: ante las fluctuaciones del presupuesto se exigía suficiencia; frente a las desgastantes gestiones se exigía certeza, y ante las brechas presupuestales se demandaba equidad. También se pugnaba por un esquema renovado de subsidios que reconociera el incremento de costos asociados a la expansión y la consolidación institucional, y que los gobiernos estatales mostraran mayor compromiso y dieran cumplimiento a los compromisos establecidos en los convenios de apoyo financiero.

Por lo que se refiere al marco legal en materia de financiamiento educativo público, en 2002 se había reformado el artículo 25 de la Ley General de Educación en el que se estableció el compromiso del Estado en el financiamiento: “El monto anual que el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas”. La distancia entre el financiamiento público otorgado y lo establecido en la Ley es de gran magnitud: con datos de 2014, el gasto público en educación (federal, estatal y municipal) equivalió al 5.1% del PIB —tres puntos porcentuales por debajo de lo establecido en la Ley— y el destinado en la función de ciencia, tecnología e innovación (CTI) fue del 0.25%, considerando la totalidad de recursos que en esta función se asignan a las IES, al CONACYT y a otras secretarías de Estado.

En diversos foros las universidades se pronunciaron por la necesidad de otorgar mayor prioridad a la educación superior en la elaboración del PEF. Un criterio reiterado por la ANUIES para el establecimiento de metas de financiamiento fue lograr una inversión pública en educación superior también asociada al PIB: en algunos documentos se propuso como meta alcanzar una inversión en educación superior y posgrado equivalente al uno por ciento; en otros, propusieron alcanzar el 1.5%, pero considerando el presupuesto destinado a todas las funciones que realizan las IPES (educación media superior, educación superior, posgrado, cultura y CTI).

En la gráfica 3 se presenta la evolución del indicador a lo largo del período. Se observa que en 25 años el presupuesto federal, considerando tanto el destinado a educación superior como a CTI, ha mostrado una evolución favorable, si bien con altibajos a partir del gobierno de Ernesto Zedillo: el gasto en educación superior pasó del 0.33% del PIB en 1989 a 0.71% en 2015, en tanto si a este se suma el de CTI se pasó del 0.39 al 1.05%. Cabe señalar que el presupuesto público destinado a las IPES para el desarrollo de todas sus funciones equivalió en 2014 al 1.05% del PIB, del cual el 0.86% fue federal y el 0.19% estatal.

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013, e INEGI, Banco de Información Económica. Sistema de Cuentas Nacionales.

CONCLUSIONES.

De la revisión histórica de la evolución del financiamiento público a la educación superior de 1955 a 2015, se pueden desprender diversas conclusiones que permiten identificar mejor algunos de los retos que enfrentará el sostenimiento de la educación pública en el país.

En primer término, destaca el hecho de que el Estado mexicano ha sido, a lo largo de la historia, el principal proveedor de recursos económicos en el proceso de conformación y desarrollo del sistema de educación superior, no obstante el rápido proceso de expansión del sector privado que se dio en las dos últimas décadas del siglo pasado. Si bien no se cuenta con estadísticas sólidas del financiamiento privado en educación superior, se estima que el financiamiento público ha representado en la última década alrededor de las dos terceras partes del financiamiento total para este nivel educativo. Tal como el gobierno mexicano reporta en las estadísticas comparativas a nivel internacional, el primero representa alrededor del uno por ciento del PIB, y el segundo el 0.4%, lo que sitúa a México en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Sin embargo, el financiamiento proporcionado por el Estado a las IPES no ha sido sostenido; ha tenido fuertes variaciones que se explican por las condiciones económicas y de las finanzas públicas del país, por la prioridad que los gobiernos le han otorgado a la educación superior y por la presión social ejercida. A ello se añade el hecho de que la asignación presupuestal ha sido inequitativa entre instituciones, subsistemas y regiones.

La responsabilidad del financiamiento público a las IPES ha recaído fundamentalmente en el gobierno federal; los gobiernos de los estados han realizado un menor esfuerzo y en muchas ocasiones han incumplido los compromisos establecidos con sus instituciones locales. Por su parte, la aportación municipal ha sido prácticamente nula. Ello plantea la necesidad de revisar los ordenamientos legales (Ley General de Educación, Ley para la Coordinación de la Educación Superior e incluso la Ley de Coordinación Fiscal), para precisar las responsabilidades que competen a cada uno de los órdenes de gobierno en el financiamiento.

La evolución del presupuesto público ha sido errática e inconsistente a lo largo de sesenta años y no ha guardado relación con la expansión del sistema público de educación superior. Sin embargo, se han modificado los esquemas y los criterios de asignación: de la negociación política y el financiamiento inercial en un modelo de patrocinio benigno correspondiente al Estado benefactor, se fue pasando a la negociación por políticas públicas y el financiamiento condicionado en el marco del Estado evaluador. Esta transición fortaleció el papel regulador del gobierno federal en el sistema público de educación superior del país, a través de los programas instrumentados por la SEP.

La nueva estrategia de financiamiento instrumentada a lo largo de 25 años ha incidido en la consolidación académica, en la ampliación y diversificación de la oferta, en la disminución de rezagos y de pasivos financieros de las universidades y en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. En una buena medida, los diversos programas

presupuestarios de carácter extraordinario han oxigenado la vida de las universidades y han arrojado buenos resultados. Sin embargo, como toda política pública, las dirigidas a la educación superior han entrado en una fase de rendimientos decrecientes. Diversos actores sostienen que el esquema de financiamiento condicionado, vigente a lo largo de más de dos décadas, muestra signos de agotamiento. Las universidades se han manifestado por el establecimiento de una nueva plataforma de políticas con esquemas de evaluación de la calidad y de financiamiento más centrados en la lógica del quehacer académico, que reconozcan plenamente la gran diversidad del sistema de educación superior mexicano y que amplíen los márgenes de autonomía de las universidades públicas (ANUIES, 2012).

Para ello se requerirá revisar el esquema vigente de subsidios públicos a las universidades, considerando la regularización de recursos de aquellos programas y fondos extraordinarios que forman parte ya de su operación ordinaria. A más de dos décadas de condicionamientos presupuestales por la vía de los recursos de carácter concursable, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión exige del reconocimiento pleno, por parte de los gobiernos, de la autonomía universitaria para el destino y uso de sus recursos.

Un nuevo modelo de financiamiento deberá trascender las coyunturas y partir de una visión de la educación superior con horizontes de mediano y largo plazos, además de contar con criterios objetivos para la asignación presupuestal. De ahí los pronunciamientos de las universidades para transitar hacia presupuestos plurianuales, modificar diversos ordenamientos jurídicos y establecer metas de financiamiento con compromisos claros y vinculantes de los tres órdenes de gobierno y de las IPES.

También se deberán disminuir las brechas existentes en el financiamiento y en el desarrollo de las instituciones pertenecientes a los distintos subsistemas, tanto federales como estatales. No se trata de quitar recursos a unas para asignárselos a otras; el desafío futuro es lograr una suficiencia presupuestal para todas ellas y atender los pasivos financieros que enfrentan, principalmente en materia de pensiones y jubilaciones.

Aunado a lo anterior, se tiene el reto de asegurar los recursos económicos necesarios para soportar la futura expansión del sistema público de educación superior. El Programa Sectorial de Educación del gobierno de Enrique Peña Nieto estableció el compromiso de pasar del 32.1% de cobertura en 2012 al 40% en 2018, lo que implica un aumento de más de 900 mil estudiantes de educación superior en el sexenio, dos terceras partes de ellos en el sistema público. Para 2015 las estadísticas oficiales reportaron una cobertura de 34.1%, que se situó por debajo del escenario establecido; de continuar con esta tendencia, al finalizar el sexenio se estaría alcanzando una cobertura del alrededor del 38%, lo que muestra la necesidad de acelerar el paso en los siguientes años.

Un desafío adicional, no contemplado al momento de elaborar el programa educativo, irrumpió al arranque del segundo tercio del gobierno con la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y su impacto en las finanzas públicas. Los recortes presupuestales en educación, y el anuncio de una nueva metodología para la elaboración del PEF (Presupuesto Base Cero) podrían presagiar el fin de un ciclo de expansión en el gasto público, con afectación al desarrollo de la educación superior pública del país.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta S., Adrián, 2002. El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina, en *Sociológica*, año 17, Núm. 49, mayo-agosto. México, UAM-Azcapotzalco.
- Álvarez M., Germán y M. González, 1998. Las políticas de educación superior y el cambio institucional, en *Sociológica*, año 13, número 36, enero-abril. México. UAM-Azcapotzalco.
- ANUIES, 1979. *La planeación de la educación superior en México*. México. ANUIES.
2000. *La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia*. México. ANUIES.
2010. *La ANUIES crece. Reseña Histórica*. México. ANUIES.
2012. *Inclusión con Responsabilidad Social. Elementos de Diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*. México. ANUIES.
- Brunner, José Joaquín, 1993. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato, en Hernán Courard (editor), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Chile. FLACSO.
- Castrejón Díez, Jaime, 1979. *La Educación Superior en México*. México. Edicol.
- CONACYT, 2014. *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*. México. CONACYT.
- CONPES, 1986. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, en *Revista de la Educación Superior*, No. 60, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Coombs, Philip (coord.), 1992. *Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe del CIDE al Secretario de Educación Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

- Fuentes Molinar, Olac, 1984. Las épocas de la universidad mexicana. Notas para una periodización, en Graciela Lechuga (compiladora) *Ideología de la Revolución mexicana*. México. UAM-Xochimilco.
- Gil Antón, Manuel, 2013. La monetarización de la profesión académica en México: un cuarto de siglo de transferencias monetarias condicionadas, en *Espacios en Blanco, Serie indagaciones*, N° 23. Argentina. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <www.scielo.org.ar/pdf/eb/v23n1/v23n1a08.pdf>.
- INEGI, 2014. Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México, <<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/ehm/ehm.htm>>
- , 2015. Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México. <www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- Latapí Sarre, Pablo, 1980. *Análisis de un sexenio de educación en México*, México. Nueva Imagen.
- López Mateos, Adolfo, 1959. *Primer Informe de Gobierno*.
- López Zárate, Romualdo, 1996. *El financiamiento de la educación superior 1982-1994*, ed. ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior, México.
- López Zárate, Romualdo, 2000. La(s) posición(es) de la ANUIES en torno al financiamiento de la educación superior”, en *Revista de la Educación Superior*, No. 116, Vol. 29, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier, 2002. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México. CESU-UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Mendoza Rojas, Javier, 2007. *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de la educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007*, México. IISUE-UNAM / ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier, 2012. “Financiamiento público de la educación superior: un largo recorrido de avances e insuficiencias”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (Coordinadores), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz García, Humberto, 2010. La autonomía universitaria. Una perspectiva política, en *Perfiles Educativos*, Vol. XXXII, número especial. México, IISUE-UNAM.
- Murayama Rendón, Ciro, 2009. *La economía política de la educación superior en México*. México. ANUIES.
- Narro Robles, José, *et. al.*, 2009. Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 38, No. 152, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Ornelas, Carlos, 1995. *El Sistema Educativo Mexicano. Transición de fin de siglo*. México. CIDE-NAFIN-FCE.

- Peña Nieto, Enrique, 2014. *Segundo Informe de Gobierno*. Poder Ejecutivo Federal, Decreto de Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 1979.
- Reséndiz Núñez, Daniel, 2000. *Futuros de la educación superior en México*. México. Siglo XXI editores.
- Rodríguez Gómez, Roberto, 2014. Educación superior y transiciones políticas en México, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII, No. 171, julio-septiembre. México. ANUIES.
- Rubio Oca, Julio, 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México. SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Cortines, Adolfo, 1953. *Primer Informe de Gobierno*. SEP, 1984. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988*. SEP. México.
- , 1990. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México. SEP.
- , 1995. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México. SEP.
- , 2001. *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*. México. SEP.
- , 2007. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México. SEP.
- , 2013. *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México. SEP.
- , 2015. Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, <<http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>>.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, años 2000-2013. <<http://www.shcp.gob.mx>>
- , 2015. Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2014 y 2015. <<http://www.shcp.gob.mx>>
- Tuirán, Rodolfo y Christian Muñoz, 2010. La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores), *Los grandes problemas de México, Tomo VII, Educación*. México. El Colegio de México.

LA PUBLICIDAD EN MÉXICO, DESAFÍOS.

Carlos Alazraki Grossmann.¹

En 1955, podemos considerar, había iniciado la publicidad moderna, activa y organizada —que algunos consideran empieza en la década de los 40—, ya operando alrededor de 25 agencias, más estructuradas con ejecutivos y creativos para realizar un trabajo más formal en publicidad y brindar mejor atención a anunciantes que ya eran importantes, porque —como alguna vez nos comentó un inolvidable y talentoso publicista y mercadólogo, Rubén Medina— antes de estas agencias se funcionaba más como agentes de anuncios, como extensión de los periódicos o de las radiodifusoras donde producían sus mensajes, y es cuando surge el que fuera porcentaje de agencias, su compensación por el trabajo que hacían, el famoso 15 por ciento.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE ESTA INDUSTRIA EN MÉXICO.

Para entender la evolución de la publicidad en nuestro país, es menester ver qué pasaba antes de la década de los 50, cuando ya existían las primeras agencias ya con estructura para prestar servicios publicitarios. En 1928 empezó a operar Gándara Publicidad, fundada por don Enrique Gándara Martínez, que al parecer funcionó hasta los 80, fue pionera en publicidad móvil con anuncios en aquellos trencitos de pasajeros del servicio urbano. Entre 1933 y 1934 surgen otras nacionales: Rosenkranz-Sheridan SRL y Anuncios de México. Las cuales pueden considerarse dieron rica experiencia y generaron conocimientos publicitarios y, sin duda, precursoras de las agencias modernas.

¹ Presidente. Alazraki & Asociados Publicidad. Edad: 60 años. Experiencia profesional de 38 años. Presidente de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP), 1990. Primer Presidente Mexicano del Jurado del Festival Iberoamericano de Publicidad (FIAP) Buenos Aires, Argentina 1991. Miembro del Salón de la Fama de la Publicidad 1991. Primer Jurado Mexicano en el Festival de Cannes (1995), Francia. Presidente de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP) 2004. Medalla al Mérito Publicitario James Stanton. Otorgada por la AMAP por trayectoria publicitaria. 2004. Premio Kanay, otorgado por la Asociación Nacional de la Publicidad, por trayectoria publicitaria. 2004. Presidente de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP) 2005. Conductor del Programa Platicando con Carlos Alazraki. Canal 40, 2006. Doctor Honoris Causa, por trayectoria, otorgado por el Centro Universitario de la Comunicación, 2007. Conductor del Programa *Aquí entre Amigos*, Canal 13, 2014. Con estudios de Ciencias y Técnicas de la Información. Universidad Iberoamericana. Curso AD-2 IPADE.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

En 1944 se establece una de las agencias mexicanas de mayor prosapia Publicidad Augusto Elías, fundada por don Augusto Elías Riquelme, a quien afectuosamente decían “El Patrón Elías”, la que, en su historia de 71 años, ha conservado su condición 100 por ciento mexicana. Augusto Elías Paullada tomó el relevo directivo en 1953 convirtiéndose en uno de los publicistas más respetados del país. Él, en reciente comunicado, nos comentó que cuando nació la agencia, México tenía 25 millones de habitantes y muy limitados medios de comunicación, circunscritos esencialmente a radio y periódicos, con competencia de una docena de agencias mexicanas y cuatro sucursales internacionales, todas ya de un respetable nivel profesional. Augusto comenta que ha sido un arduo camino para las agencias, que hubieron de sortear muchos obstáculos.

Esas cuatro sucursales fueron: Grant Advertising —entonces una de las más grandes del mundo, ya desaparecida—, que llega a principios de los 40, seguramente la primera transnacional que viene a México, de la cual alguna vez nos comentó Rubén Medina —que fue un estudioso de nuestra publicidad y talentoso publicista— que con esta agencia de hecho empieza la publicidad organizada. En 1942 pone filial aquí, Publicidad D’Arcy, que años después se fusionó con Noble; en 1943 arriba Walter Thompson, que posteriormente antepondría la J., y en 1947 se forma Guastella-McCann Erickson, después sería McCann Erickson-Stanton. Agencias sin duda pioneras de la publicidad mexicana y que han sido importantes en nuestra industria dejando huella, dos de ellas siguen estando entre las primeras del ranking de agencias de nuestra industria.

En esos años se constituyen importantes agencias nacionales, como Publicidad Continental, de Federico Sánchez Fogarty, en 1941; Publicidad Saiffe, de Guadalajara, en el 43; la propia Augusto Elías en 1944; Publicidad Salas en 1946, de don Eugenio G. Salas, y en 1947 Anuncios Modernos donde ya figuraba don Eulalio Ferrer —publicista visionario que en 1960 crea Publicidad Ferrer—, y la primera central de medios, así como la agencia Comunicología Aplicada, y en 1949 SUR Publicidad, la que para los 70’s llegó a facturar 3 millones de los pesos de antes. Siguen operando con solidez Augusto Elías, Ferrer y Saiffe. Surgen publicistas icónicos, los primeros grandes capitanes de agencias que mencionamos más adelante.

Sin duda una época que empieza a dar rumbo a nuestra publicidad. Es de mencionar que en los 40 había empresas que hacían publicidad como El Borcegui, donde don Lucas Lizaur, su director, decía que la publicidad, aparte de su función de incrementar la actividad económica del país, debía tener paralelamente un fin educativo y una misión social; estaba convencido de que todo negocio, toda empresa requiere de la publicidad para incrementar sus ventas.

Entonces los medios utilizados para transmitir los mensajes, además de los periódicos y la radio —que eran los principales— se consideraba a revistas, cine y anuncios en recintos deportivos, como estadios de fútbol y béisbol, arenas de box y lucha y plazas de toros, lo que se puede apreciar en películas de la época; y no olvidar el anuncio exterior. Había anuncios que podríamos considerar improvisados o creados sobre la marcha, esto es anuncios en vivo.

Era común que los locutores hicieran los anuncios o los leyera en las estaciones de radio, y en los periódicos se hicieran los originales de anuncios. Era época en que en los programas de radio se reproducían sonidos como el cabalgar de un caballo o los truenos de una tormenta, sonidos con los que también se ambientaban mensajes de publicidad, era sin duda una producción incipiente. Y los publicistas hacían de todo: estructuraban presupuestos, ganaban clientes y los atendían, sabían qué medios eran los más adecuados y se involucraban en la creatividad y en producción.

A PARTIR DE 1950 Y A MEDIA DÉCADA.

Sin duda es en los 50 que la publicidad experimenta un giro que sería fundamental, una industria que empezaba a desarrollarse significativamente, a crecer, constituyendo importante fuente de empleos, directos e indirectos, promotora de ventas: en un motor de la economía. Las agencias ya con estructura de un director general y formando cuadros con los primeros ejecutivos, jefes de arte y de redacción, además instalaban departamento de radio y el de TV.

Año que ven surgir nuevas y más modernas agencias, de las más legendarias Camacho y Orvañanos Publicidad, que creó grandes e inolvidables campañas como “*Presidensoda*”; Publicidad Sánchez Santos (entre sus cuentas Studebaker, Ópticas Lux y Casa Larios), y Avance Publicidad de Mérida.

En el 51 se constituye Noble y Asociados —agencia mexicana que en su primer año se estima facturó la impresionante cantidad de 3 millones de pesos, que en la actualidad resultaría un presupuesto pequeño para una agencia de su tamaño, misma que por más de 20 años encabezó el ranking de agencias en México—, liderada por Edward Noble y fue la primera en poner una filial en Estados Unidos, también primera en tener un triunvirato de presidentes dirigiéndola, entre ellos el relevante creativo Germán LeBatard, creador de campañas como “Agarra la Jarra”, “Un vaso medio lleno, medio vacío, cuestión de enfoques” y “Acapulco en la azotea”, y Pedro González de la Vega, primer director de medios que asciende hasta esa posición.

Llega otra internacional en 1952, Foote Cone & Belding (FCB), y el mismo año surge la tapatía Publicidad de Aguinaga, que sigue siendo exitosa bajo la batuta de Joaquín de Aguinaga; Raúl Gutiérrez funda Panamericana de Publicidad en 1956 que después se asociaría con Ogilvy & Mather, para dar paso a Panamericana Ogilvy & Mather y ahora es Ogilvy México. Además de Kenyon & Eckhardt; Varela Publicidad, e Hisi Sigma Publicidad, ambas en 1958, al igual que Intercontinental Advertising. Asimismo Pani Publicidad, Romero Vamer, Interamericana de Publicidad y Metropolitana de Publicidad de Paulino Romero, entre otras.

En esta década nacen las primeras agencias de investigación de mercados como International Research Associates, Publicidad e Investigación de Mercados y Vega y Asociados. Lo cual da fe de que esta actividad empezaba a ser factor en el desarrollo de campañas al investigar aspectos del mercado y de los consumidores, actualmente aspecto fundamental junto con la planeación estratégica.

DISPARA LA TV NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA PUBLICIDAD.

Decenio que marca el inicio de la televisión en México. En 1950 nace el Canal 4 (XHGC) —primero de Latinoamérica—, de Rómulo O’Farrill, propietario de la XEX, televisora que inicia transmisiones con el IV Informe de Gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés; y ocho meses después, en 1951, surge Canal 2 de Emilio Azcárraga Vidaurreta, quien tenía las radiodifusoras XEW y XEQ, el cual transmite un partido de béisbol desde el desaparecido Parque Delta. Así se extiende a la televisión la competencia por audiencias y presupuestos que tenían las tres grandes radiodifusoras, y la publicidad contaría con un nuevo medio, muy importante, para comunicar sus mensajes y que dispararía nuevas perspectivas de negocio y de hacer publicidad, y, por supuesto, las agencias contarían con mayores presupuestos y más personal.

En los primeros años de la TV, las agencias de publicidad o los anunciantes producían programas, como Varela Publicidad que realizaba El Yate Del Prado, de los cigarros de esa marca; otra con el Estudio Raleigh, de Paco Malgesto; también se transmitía el Noticiero Nescafé y el General Motors; Publicidad Ferrer realizaba “Noches Tapatías, de Tequila Sauza, entre varios más. Con este nuevo medio electrónico la publicidad amplía sus horizontes, sin duda se fortalece. Había entonces un singular programa conducido por el locutor Humberto G. Tamayo. “El programa de un solo hombre” improvisando su contenido y él hacia los comerciales como el de una marca de leche que decía “es tan fresca que hace dos horas era pasto”.

AÑOS DE DESAFÍOS.

Desde luego fueron también años de muchos desafíos, la publicidad se convierte en una actividad muy dinámica y competida, así como de gran trascendencia social, cuya materia prima fundamental son las personas, sus recursos humanos. De ahí la importancia de su debida capacitación, que sin duda fue una exigencia y desafío importante, no sólo para que tuvieran el mejor desempeño sino para alcanzar los objetivos, que las agencias se superaran y que esta industria alcanzara mayores estándares profesionales. La capacitación, pues, es el camino de quienes empezaron a hacer la diferencia.

Esto ilustra el auge que empezó a tener la publicidad en los 50, en lo que sin duda influyó enormemente el nacimiento de la televisión en México y la exigencia de producir comerciales para este medio. Por supuesto, también el nacimiento de estudios de producción de audio, donde se creaban jingles. Todo lo cual favoreció una mayor actividad económica y la creación de mayor número de empleos. Y la existencia de grandes diarios como Excélsior, El Universal y Novedades, así como los deportivos Esto, Ovaciones y La Afición, e importantes estaciones radiodifusoras.

LOS PIONEROS, ARTÍFICES DEL DESARROLLO DE LA PUBLICIDAD.

Pero los hombres y su visión son los artífices del nacimiento y auge de la publicidad. Entre los años 40 y 50 hay una generación de grandes publicistas, grandes capitanes, que fueron fundamentales para nuestra publicidad. Muchos empíricos pero muy intuitivos y otros formados en los departamentos de publicidad como Sidney Ross, Colgate Palmolive, etc., los que entendían muy bien la función e importancia de esta actividad, y las necesidades de las empresas anunciantes, y fueron creando escuela. Sin duda importantes forjadores de una sana industria publicitaria y maestros de una nueva generación de quienes serían importantes publicistas de nuestro país.

Entre los más relevantes recordamos a Augusto Elías Riquelme, Juan M. Durán y Casahonda, Mario Mateo, Humberto Sheridan, Paulino Romero, Edward Noble, James B. Stanton —el siempre recordado “Chief”—, Eulalio Ferrer, Everardo Camacho, Julio Orvañanos, Jaime Muñoz de Baena, Jomi García Ascot, Raúl Gutiérrez, Eugenio G. Salas, Ramón Díez Fernández y Carlos J. Pani, entre otros. Cuyas agencias fueron verdaderos semilleros de publicistas y desarrolladores de talento publicitario.

Después viene otra generación también brillante y más profesionalizada, quienes con visión y pasión siguieron dando proyección a nuestra publicidad. Fueron cabezas

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

y/o fundadores de agencias ya bien estructuradas, ampliando sus servicios, como Augusto Elías Paullada, José C. Terán, Nacho Arellano, Lalo Sánchez, Jaime Muñoz de Baena, Tony L. Dieste, Pancho Cárdenas, Enrique Gibert, Pepe Maqueda, Carlos Arouesty, Silvio García Patto, Gunnar Werner, Germán LeBatard, Gonzalo Alcázar, John Holmes, Rubén Medina, y Gunther Saupe que al parecer es el primer presidente regional de una transnacional, Lowe Worldwide.

Podríamos considerar una tercera generación de destacados publicistas y muchos de ellos grandes creativos como Carlos Alazraki, Clemente Cámara, Polo Garza, José Alberto Terán, Carlos Herranz, Pancho Gilardi, Carlos Romero, Rodolfo Cavalcanti, Nacho Montenegro, Sergio González Romero, Javier Salas, José Antonio Lebrija, Ricardo Rubio, Javier Vale —que además de liderar Euro RSCG Vale, fue designado presidente regional para Latinoamérica de Euro RSCG—, ahora Havas Worldwide Group.

Entre los grandes directores de medios que se contaron entre los 50 y 70 están: Pedro González de la Vega, Pedro Cardoso, José Antonio Gaspar, Héctor Doblado, Julieta Whitburn, Bertha Zarazúa, Jorge Zamudio, Lupita Benítez y Willy Kautz, por citar algunos relevantes.

PERSONAJES QUE INCURSIONARON EN PUBLICIDAD.

También han incursionado en la publicidad grandes personajes de la literatura, escritores como Salvador Novo, que trabajó con don Augusto Elías Riquelme; el célebre Gabriel García Márquez; María Luisa “La China” Mendoza como copy en Stanton Publicidad; Fernando del Paso que fue redactor en el equipo de la talentosa creativa “Chaneca” Maldonado, y Roberto Gómez Bolaños “Chespirito” que fue creativo en D’Arcy en los 50. En producción se recuerda a grandes cineastas que incursionaron en la dirección de comerciales: Arturo Ripstein y Jorge Fons.

LOS DORADOS 60.

Los 60 han sido calificados como la etapa dorada de la publicidad por el surgimiento no sólo de grandes agencias, sino de talentosos creativos que produjeron memorables campañas. Como Jomi García Ascot, que creó dos históricas: “La dorada Alegría” de Carta Blanca, que creemos después se convirtió en “La mexicana alegría”, y “la

Chispa de la Vida” de Coca-Cola; el coronel Esperón, creador de Pancho Pantera y su eslogan “Fuerte, audaz y valiente”, y “Burbujita” de la Sal de Uvas Picot; Bertha Chaneca Maldonado, que creó, entre otras, “No compre del montón, compre de El Monte”; Cristina Gutiérrez, creadora de “Cómo si fuera lavadora automática” de un popular detergente; Ramón Díez Fernández que ideó “Bic no sabe fallar”; ellos con sus ideas y creatividad contribuyeron a crear industrias en México, lo que muestra la importancia de esta actividad en la vida de un país.

En 1960 nace Publicidad Ferrer, impulsada por uno de los publicistas más visionarios, Eulalio Ferrer, la que sigue operando relevantemente bajo la dirección de Juan Cristóbal Ferrer; se constituye en 1961 Publicidad Stanton; Terán Publicidad es fundada en 1963; ese mismo año la División de Publicidad de Alonso y Asociados; Gilardi MW Asociados se forma en 1964; Doyle Dane Bernbach, ahora DDB, en 1965 pone filial; en el 66 Young & Rubicam, retorna a México; mismo año en que nace Arouesty Woodhouse. Así como Girona Publicidad, Publicidad Cabal, Publicidad Latina, Glenn Advertising de Monterrey, Gómez Rubio Publicidad, Mach Publicidad de Modesto Álvarez, Romero Oliver Lennen & Newell; LPE Otto-Novas-Criswell, producto de la fusión de Roberto Otto con la entonces poderosa red inglesa LPE. Precisamente a mediados de esta década se registran importantes fusiones entre casi todas con agencias estadounidenses.

La llegada de agencias de Estados Unidos que se consolidaban en México, trajo nuevos conceptos creativos, técnicas de producción y, sobre todo, competitividad de rango mundial. Además entran al mercado grandes anunciantes transnacionales con marcas de enorme prestigio mundial.

Contando también a las pequeñas agencias que se establecieron, ya se podían contabilizar una centena operando —la mayoría ha desaparecido—. En ese momento había fuertes anunciantes y agencias con alta facturación a los niveles de entonces. Había algunos grandes presupuestos de millones de dos dígitos. Entre los grandes anunciantes que recordamos de estos años están Coca-Cola, Nescafé, Ford, General Motors, Volkswagen, Pepsi Cola, DM Nacional, Sumesa, Casimires Rivetex, Mexicana de Aviación, Gerber, Carta Blanca, Philco, Lotería Nacional, Banco de Comercio —ahora Bancomer—, Banco Capitalizador, Puerto de Liverpool, Al Puerto de Veracruz, Palacio de Hierro.

En los 60 empiezan a surgir grandes casas productoras, como Araiz Condoy; Películas Candiani, ésta de 1954; Producciones Jiménez Pons Hermanos, Producciones Barbachano Ponce, Promovisión y De Regil y Espejo, que en 1973 se convirtió en Cine Concepto, de Fernando Espejo —quien ganó, con J. Walter Thompson, el primer León de Plata del Festival de Cannes—. Además Noble tiene su productora: El Estudio.

Años en que la TV está influyendo en las formas de vida de la población, y es de mencionar que se promulga la Ley Federal de Radio y Televisión, en que había afluencia de inversión extranjera directa en el país y, definitivamente, la celebración de los Juegos Olímpicos en 1968 trajo una derrama económica que benefició la actividad publicitaria. Asimismo, se dio una fuerte profesionalización de las agencias y sus equipos de trabajo.

De acuerdo con la revista *Publicosas* (que editaba Miguel Hisi Pedroza, que reproduce el libro *80 años de la ANP*), a mediados de la década, México ocupaba el décimo tercer puesto mundial en inversión publicitaria con 208 millones de dólares, y la primera en facturación era Noble y Asociados con 137 millones de pesos. En 1969 se funda la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad con 14 agencias.

SE REAFIRMA LA PUBLICIDAD EN LA DÉCADA DE LOS 70.

Sigue reafirmandose sólidamente esta industria en los años 70, cuando las agencias llegaron a facturar alrededor de 300 millones de pesos, con cerca de 142 agencias operando, de las cuales 49 eran de las grandes y atendían a importantes anunciantes. Pero por alguna crisis que vivió el país, la facturación en 1972, se estima, bajó alrededor de 40 por ciento y, consecuentemente, declinaron las ventas y hubo reducción de personal en varias agencias.

En estos años continúa la legión extranjera asociadas a agencias mexicanas, como Leo Burnett-Novas, ahora Leo Burnett; Ideas y hechos Grey; Arellano NCK —que 10 años después se convertiría en Arellano Ted Bates—; Dieste Merino BBDO, y Lintas producto de la fusión entre Campbell-Ewald con SSC & B Lintas. Fuertes agencias, igual que varias locales, que dan paso a la publicidad moderna, con más medios de comunicación a su alcance. Huelga decir que los publicistas eran bien remunerados y empezó a ser una industria con gran rotación de personal al existir muchas más opciones de trabajo.

Pero también muestra un auge de nuevas agencias mexicanas:, que fueron muy competitivas y sobresalientes, como ICONIC de Jaime Muñoz de Baena; Maqueda-Gibert, García Patto y Asociados; Alazraki, Rodríguez y Asociados, después Alazraki y Asociados; J. Wasserman, A.R. Weitzner; ARS UNA Publicistas; J. Marín y Asociados, La Compañía de Cristian Petit de Murat (que, si mal no recordamos, fue creativo de la campaña “Yo sin Kleenex no puedo vivir”, y Alcázar Kaplan y Asociados que después sería Alcázar Montenegro/Compton.

Otras más chicas: Publicidad Motivacional de los hermanos Brogeras; David Martínez Publicidad —que creó la recordada “Entre el zapato y el pantalón, Donnelly”—; Davó & LM, Mendoza y Mendoza Publicidad, Nacional de Publicidad de Monterrey; Navarro y Asociados de Tampico; Publicidad Futura de Mérida, Retana y López Publicidad —a la fecha Retana y Asociados—, Rayas y Rayas; Westerling de México; Saldaña Durand Publicidad; Trans Publicidad de James Taylor; Olivoalba Publicidad; Abys; Publicidad Jorge Romero, y Publicidad Astra de Juan Aura, por mencionar algunas.

Las agencias estaban conformadas básicamente por tres áreas: Creativo, Medios y Servicio a Cuentas. Además es una década en que explota una nueva creatividad, con nuevos conceptos, pero con la limitación que enfrentaban las agencias locales de que prácticamente no tenían oportunidad de manejar cuentas internacionales, lo que, indudablemente, restringía su crecimiento. Cuando Enrique Gibert y Pepe Maqueda, venden acciones de su agencia, comentó Enrique que lo hacían porque no podían crecer más al no tener oportunidad de manejar marcas globales.

PINTABA BIEN LA DÉCADA DE LOS 80.

Los 80 presentaban buenas perspectivas y optimismo para la publicidad ante la expectativa de la riqueza petrolera que el Gobierno mencionaba y las agencias presentaban proyectos y presupuestos, pero esto no ocurrió como se esperaba y entonces se puede considerar que estos años no fueron de lo mejor; incluso nos afectó un terremoto en 1985. Sin embargo son importantes años de una televisión moderna y se empieza a consolidar la televisión por cable.

Viene un cambio de régimen, con nuevos impuestos que afectan a las empresas y consecuentemente a las agencias que tienen que limitar sus producciones y con creatividad obtener los mejores resultados con menos presupuesto. Algunos estiman que fue una década de poca creatividad y sin grandes ideas; como nos dijera un productor: había grandes producciones, pero sin grandes ideas, y un reconocido publicista señalaba que con producción se vestían las ideas pobres.

Lo que es un hecho es que los problemas que enfrentó nuestra economía, como en otros años, provocan que los anunciantes recortaran presupuestos o fueran más cautelosos en sus inversiones y exigentes en los resultados, y en estos años no era la excepción. Con el consecuente impacto en la publicidad y, desde luego, por la fuerte competencia en el medio publicitario era que muchas veces desembocaba en la pérdida de cuentas de las agencias, y una de sus primeras medidas es recorte del personal de la cuenta

que migraba; y desde luego ello también repercutía en los medios de comunicación. Cuando se presentaban crisis, el anunciante tendía a recortar presupuestos o a eliminar su publicidad con lo que, indudablemente, perdía posición en el mercado.

En esos años regresa Kenyon & Eckhardt como la agencia para Chrysler, y después se convertiría en Bozell; Panamericana Ogilvy & Mather surge de la fusión con Panamericana de Publicidad, que lidera Raúl Gutiérrez. Emergen: Ideas y Hechos que más tarde se asocia con Grey; Javier Vale y Asociados, después de algún tiempo de operar se asocia a Euro RSCG y actualmente es Havas Worldwide-Vale; Arredondo de Haro, que posteriormente se asociaría a Publicis convirtiéndose en Publicis Arredondo de Haro y actualmente es Publicis México.

De las nacionales, emergen Lebrija, Gurza y Asociados, después Lebrija, Rubio Publicidad; Oscar Leal y Asociados que luego se asocia con Clemente Cámara —quien poco después crea su agencia, Clemente Cámara y Asociados—; Lastra y Cardoso; Pous y Asociados, BMB Publicidad, Montero y Asociados, Proeza Publicidad de Enrique Borja y Javier Salas; Hatch y Asociados; Creativo Publicidad de Mérida; Camacho Wanless; Ortega Tecnimedios; Pérez Muñoz Publicidad, actualmente Advance Publicidad; González Oviedo y Asociados; Roca y Asociados; De Juambelz y Asociados, y Unicom. Varias de las cuales ya no operan.

LLEGAN LOS 90.

En los 90 la globalización, que ya se venía produciendo, influye para que México pase de una economía cerrada a una abierta; con nuevas regulaciones se abre más la inversión extranjera y al peso se le quitan tres ceros, con lo que hay un nuevo valor monetario y eso también impactó favorablemente a la publicidad. Sin embargo, la industria se ve afectada con las crisis.

También la globalización trae ventajas: abre mercados, favorece las transacciones comerciales y financieras, acerca a los países, se tiene acceso a nuevas tecnologías. Esto es, se está más en contacto con el mundo, se conoce lo que se hace en otras regiones, se aprende por la posibilidad de intercambiar conocimientos y experiencias. Además de hacer negocios en diferentes regiones, se posibilita la compra de medios con otros países, y la publicidad se beneficia de todo ello.

Es de consignar que en los 90 se dispara la actividad en la Internet, que ofrece nuevas posibilidades de ofertar productos y servicios: En corto tiempo crecieron las empresas ligadas a este medio, de manera impresionante, y aparece un buen número de nuevas. Parece una moda el crear sitios .com que pronto van desapareciendo.

En TV, los programas de mayores ratings son los de concursos, telenovelas, noticieros y transmisiones deportivas, sobre todo de fútbol. Empezaba el avance de la TV por cable, que dio inicio a la segmentación del mercado mexicano. Nace TV Azteca, con dos canales, empiezan a funcionar el Canal 22 y el 40, en tanto el Once crece en audiencia y cobertura. Pero hubo años en que por las ventas de publicidad registradas se llegó a recortes de personal en la TV y en algún medio impreso. Entonces las dos grandes televisoras presentan planes con descuentos en tarifas y bonificaciones a cambio de incrementar publicidad. En cuanto a los medios impresos era común aceptar intercambios

Las elevadas tarifas de TV provocan que las agencias volteen a anunciar en prensa y radio, así como en publicidad exterior. Se ve un resurgimiento de la publicidad radiofónica. En 1994 nace el periódico Reforma con un innovador estilo periodístico, ágil y de moderno formato, que constituye un parteaguas en la prensa y que sin duda motiva cambios en este medio.

Al acercarse el nuevo siglo, se incrementan ventas como las de automóviles, al considerar que los modelos del siglo anterior se volverían clásicos, y la industria entró en un huracán de *spots* y anuncios en medios impresos y exteriores. También se incrementa el establecimiento de centros comerciales en todo el país y de las famosas tiendas “ancla”.

En esta década se establecen agencias, cuando creemos que se da la fusión de Paulino Romero y Asociados con Publicis, que tiene el 51 por ciento de las acciones, que así llega a nuestro mercado, y se forma Publicis Romero; años más tarde Publicis se asocia con Arredondo de Haro, creada años antes y se transforma en Publicis Arredondo de Haro.

Entre las agencias mexicanas figuran GIC Publicidad, de Eduardo Grajales, Pepe Icaza y Ramón Calderón; Álvaro Ancona Publicidad; Alcázar Maquivar y Asociados; el regiomontano Grupo 5 de André Delgado; Merino y Asociados; Sotomayor y Lara Publicidad; COM Comunicación; Gaudelli MCW; GAC que luego sería Ganem Publicidad, y Retorno Tassier, de Gonzalo Tassier uno de los mejores diseñadores gráficos a nivel internacional.

Se da una nueva generación de publicistas muy profesionales y de gran capacidad, con nuevos conceptos e ideas, que tiene la habilidad de manejar las nuevas disciplinas. Emergen nuevos talentos creativos en lo que Leo Burnett, con Pancho Cárdenas al timón y Charlie Blackmore como vicepresidente creativo, supieron cultivar conformando una rica camada de creativos, que en la actualidad encabezan agencias

o son distinguidos creativos. De esa generación recordamos a Ana María Olabuenaga, Lourdes Lamasney, Raúl Cardós, Tony Hidalgo, Yuri Alvarado, Jorge Aguilar, Emilio Solís, entre otros.

También figuran en la industria otros destacados creativos como Héctor Fernández, Eduardo Pérez “Spooky”, Pepe Montalvo, Lalo López, Luis Ribó, Yosu Arangüena, Jorge Cuchi, Cristian Rocha, Luis Elizalde, Raúl Olvera, Agustín Rivero, Iván Carrasco, Mike Ruíz, Héctor Pallares, Rafa Martínez “Papaya”, Miguel Calderón y Ulises Valencia. Además se suman otros talentos que han llegado a hacer grandes aportes a nuestra creatividad como Manolo Techera, Sebastián Arrechdera, Javi Carro, José Arce, César Agost Carreño, Martín Campo, Esteban Sacco y Leo Varela.

LA MUJER, IMPORTANTE PROTAGONISTA EN LA PUBLICIDAD.

La publicidad ha sido una industria donde la mujer ha sido muy importante, por su capacidad, conocimientos y sobre todo talento. En esta industria llega a ocupar altos cargos; una de las mujeres más recordadas es, sin duda, Juanita Guerra —primera mujer en presidir la Asociación Nacional de la Publicidad—, que por tres décadas fuera gerente de publicidad de la Compañía Nestlé y artífice del Noticiero Nescafé; Carmelita Esperón, co-fundadora de Noble y Asociados, y expertas directoras de medios como Bertha Zarazúa y Julieta Whitburn.

Destacan igualmente talentosas creativas como Bertha “Chaneca” Maldonado que, entre otras campañas, creó “No compre del montón, compre Del Monte”; Cristina Gutiérrez, creadora del concepto “Cómo si fuera lavadora automática”; Tere Struck con “Lolita” de la Secretaría de Hacienda; Norma Wanless de Camacho crea comerciales con las bellezas de caballos de Domecq, y fue vicepresidenta de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad; Anilú Elías creó memorables campañas como “Carrazo y doña Vagoneta” de Bardahl; Irene Medina fue la directora creativa de McCann-Erickson; Sylvia Sánchez Alcántara —la segunda mujer que presidió la ANP— creó “No pongas cara de what”; Lourdes Lamasney que ganó León de Cannes por campaña “Testamento” de Duracell.

Asimismo, Aurora Landín, que dirigió Ideas y Hechos Grey; Lourdes Amieva, fundadora de Amieva Publicidad; Emma Prieto de Baca formó la primera agencia integrada por mujeres y hacía publicidad enfocada al sector femenino; Lili Barroso, talentosa profesional de medios que encabeza GroupM, de WPP; y Ana María Olabuenaga, directora creativa de la campaña “Soy Totalmente Palacio”, de “Mamá Lucha”, de campañas de Tecate y Galletas Emperador. También se cuentan grandes directoras de producción de comerciales.

RETOS QUE HA ENFRENTADO LA PUBLICIDAD.

Por otra parte, la publicidad hubo de enfrentar regulaciones y colaborar en el diseño de normas y leyes de la industria, además de impulsarse la autorregulación —habiéndose creado el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (CONAR)—. Donde la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad ha tenido importante contribución y trabajado con la autoridad para contar con una legislación adecuada, como el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, de 1986.

Entre los grandes cambios que ha sufrido la publicidad mexicana están, primero, la influencia de la publicidad estadounidense en la post guerra, cuando llegan a México expertos en mercadotecnia y, con esto, arranca un nuevo tipo de publicidad en México.

Otro reto fue el del cambio en la forma de compensaciones por su trabajo, cuando deja de funcionar el famoso 15 por ciento y después el 17.65 por ciento, que afectó ingresos de las agencias, había que buscar otros instrumentos de compensación y se establece el sistema de igualas mensuales o de compensación por resultados. Y la aparición de las centrales de medios que después se denominarían agencias de medios.

LAS CENTRALES DE MEDIOS.

Sin duda uno de los grandes cambios que experimenta la publicidad en México es el advenimiento de las centrales de medios, por lo que casi todas las agencias dejaron de tener la función de comprar espacios y tiempos en medios y encargarse de las estrategias.

Las grandes centrales de medios, fundamentalmente de origen extranjero, centralizaron la contratación de medios bajo un nuevo concepto de contratación y estrategias, así como de reglas de trabajo. Originalmente son una especie de financieras en la contratación de medios, que manejan grandes volúmenes de contrataciones o compras de medios, las que actualmente se han convertido en agencias de medios y comunicación.

Se establecen en México Media Planning Group (MPG), de origen español, que actualmente es Havas Media Group México, que cuenta con varias agencias como Havas Media, Arena Comunicación y Socialyse (división digital); GroupM, de WWP, con sede en Londres, que cuenta con Mindshare, MEC, MediaCom y Maxus; Omnicom, estadounidense que agrupa a OMD y PHD; IPG Mediabrands, de Interpublic Group, también de EUA, con Initiative y UM; Aegis Network México, de origen francés, cuenta con Carat, Vizeum, iProspect y Amnet; Starcom MediaVest, con Starcom y Mediavest; Zenith Optimedia, y Quiroga Medios, que nace en Argentina.

Hay también agencias locales o independientes, la primera que se creó fue un importante esfuerzo por crear una al nivel de las internacionales, Control Media a la que dieron vida cinco agencias de publicidad, pero no duraría mucho. Las que operan son: Acertum, Águila o Sol, Bizcom, Materia Gris, Mediagency (especializada en digital), y algunas más.

COMUNICACIÓN DIGITAL.

El otro gran cambio que da un profundo giro a la publicidad es la llegada de la comunicación digital, primero denominada de la Internet, que en los 90 abre nuevas perspectivas, permite tener información en tiempo real, así como contar con nuevos medios de contacto, y ahora los blogs y redes sociales que cambian la relación con la gente que está más informada y ya no es una mera receptora de mensajes, sino que ya interactúa con las marcas y los anunciantes, hay una retroalimentación.

Con el dinámico desarrollo digital empezaron a formarse agencias digitales, que originalmente eran de Internet. Entre otras Grupo W, de Saltillo, una de las más creativas y galardonada; Crossmedia, de WPP; Clarus de JWT; BC Digital; Banana (BNN); On & Off Network cuyo CEO es Rodolfo Cavalcanti; Terra; Prodigy MSN; Digital Stuff Media, Figallo Comunicaciones, Makken, Lead2Action. Obviamente todas ellas son promotoras de actividad económica y fuentes de nuevos empleos.

Hay que considerar que otro factor importante en la publicidad y la comunicación son las casas productoras, muy competitivas a nivel internacional como GB, Central Films, Cine Concepto-Cine Matronics, The Maestros, entre otras; así como de audio como Prado Sur, X Cosa y Piánica. También han tomado un rol preponderante las agencias de investigación de mercado, que con sus estudios aportan valor a las campañas y en la actualidad existe un buen número de ellas agrupadas en la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados (AMAI).

EN EL 2000 PROLIFERAN AGENCIAS INDEPENDIENTES MEXICANAS.

En el nuevo siglo 21, el año 2000 ve el nacimiento de buen número de agencias locales independientes, que tienen acceso a atender no sólo marcas mexicanas sino también internacionales, como sucede ya con varias de ellas; representan una significativa competencia para las de redes internacionales.

En este siglo, la industria automotriz se perfila como una de las mayores exportadoras de automóviles; el turismo y el envío de divisas de los mexicanos en Estados Unidos también son renglones importantes en la economía, así como el petróleo. Y empiezan a aparecer las redes sociales y van cobrando fuerza.

Es tiempo de esperar cambios con nuevo régimen gubernamental, que ya no es el PRI; parecía que venían tiempos de mejores resultados económicos y se había firmado un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Sin embargo, el crecimiento económico se percibía de cierta inestabilidad, el gobierno de Fox no definía presupuestos y, por supuesto, afectó a la industria publicitaria pues experimentó reducción de presupuestos. A lo largo del 2000, creció el PIB con descenso en la inflación, con un peso estable. Pero a fines del año se empezaron a sentir consecuencias de la desaceleración económica en Estados Unidos.

En 2001 el Consejo Nacional de la Publicidad se convierte en Consejo de la Comunicación. Proliferaron los comerciales con testimoniales de personajes del deporte y el ambiente artístico para promover productos y posicionar marcas, se incrementa la promoción de productos en ferias y exposiciones. Empezó el crecimiento de la publicidad exterior y las RP se convirtieron en apoyo para el lanzamiento de productos y posicionamiento de imagen de las empresas.

El 2004 reporta crecimiento de entre el 10 y 15 por ciento. De hecho, los últimos años, de acuerdo con cifras de la AMAP, el crecimiento ha andado en un 10 por ciento máximo y seguimos con poca participación de la publicidad en el PIB.

Entre los fundadores de agencias locales se cuentan creativos destacados como es el caso de anónimo, de Raúl Cardós, Recreo de Eduardo Pérez “Spooky” y Lalo González; Alvarado Molina (AM), de Yuri Alvarado y Ricardo Molina; Beker-Socialand, de Pepe Beker; Starbrands de Ezequiel Buchbinder; Sparkling, de Rafa Barthaburu, Esteban Sacco y Arturo Miranda; Arrechedera Claverol (A-C) de Sebastián Arrechedera y Juan Claverol; Made de Yosu Arangüena y Cristian Rocha; La Doblevida de Manuel Camacho y Mike Mendiola; Circus Marketing, fundada por Bruno Lambertini; Épica de Diego González; Oz Central de Ideas de Héctor Pallares y Ainara Martin; Archer Troy liderada por Arturo Díaz y Mike Arciniega.

Desde luego también figuran Delta Group; Area6 de Polo Risotto; Primer Nivel Group; Branch Branding, de Armando Serna; Bombay integrada por Mike Ruiz, Gonzalo Martínez y Javier Macías; Flock, de Sebastián Tonda y Luis Ribó; Target de Mauricio Mier; Lukka encabezada por Juan César Robledo; NGA group, presidida por Alonso Montalvo; Starbrands de la experimentada creativa Claudia Vera, y Rain del creativo Estuardo López.

Es de señalar que Oveja Negra luego se asocia con Lowe y se convierte en Oveja Negra Lowe, e independiente mexicana Z Publicidad, fundada por Raúl Olvera y Alejandro González Iñárritu, se establece a principios de la década y hace unos tres años se convirtió en ZOO, con Olvera a la cabeza y nuevos socios.

También internacionales se asientan en México, como Cheil México, filial de red de origen coreano; Marcel de Publicis Group; Olabuenaga Chemistri, presidida por Ana María Olabuenaga, de Publicis Group; Marca Lamasney que se asocia con Richards/Lerma de Estados Unidos, prevaleciendo esta última; hace un año aproximadamente se establece en México la agencia, Chiat/Day; *SCPF, filial de la catalana del mismo nombre, y Capo del Grupo WideAg, con sede en Buenos Aires y agencia en Sao Paulo. En este renglón se da un hecho poco común, que la agencia de la red internacional Kastner & Partners es adquirida por José María Valderrey y se convierte en Valderrey (Pipo + Socios), pero sigue siendo parte de ese network.

EL SIGLO 21.

En este siglo hay una nueva generación en que las agencias de publicidad se están convirtiendo en agencias de comunicación integrada, y los jóvenes son una generación de nativos digitales. Los avances logrados desde los 40 son notables, con grandes cambios del mercado y en los medios, a los tradicionales se han sumado los digitales y las redes sociales se posicionan por la interacción que provocan entre las marcas y los consumidores.

Las agencias con reconocida trayectoria de años que aún permanecen 100 por ciento mexicanas son Publicidad Augusto Elías, Ferrer Comunicaciones, Alazraki Network, Clemente Cámara y Asociados, Grupo Ganem, Advance Publicidad del creativo Roberto Pérez Muñoz, que lideró la creatividad de Noble en Estados Unidos, entre otras. A las que se han sumado las conformadas a partir del 2000.

Hoy hay, además de los mencionados, otros relevantes y talentosos publicistas liderando agencias como Polo Garza, José Luis Betancourt; Horacio Genolet, Nicolás Guzmán, Alejandro Cardoso, Analú Solana, Carlos Vaca, José Alberto Terán, Nicolás Vale, Nasre Ganem, Rodrigo de la Maza, Riccardo Ferraris, Rafael Pérez-Toribio, Sylvain Chevalier, Manuel Camacho, Claudia Martínez, entre muchos más que escapan a la memoria.

Sin duda, los medios han formado parte fundamental en el cambio y ellos mismos vienen cambiando e incorporándose a la innovación, se modernizan y son creadores

de contenidos. Las grandes marcas igualmente están cambiando su modo de invertir en medios y éstos se incorporan al mundo digital y son más creativos.

En la actualidad, además de la importancia de tener competentes departamentos de planeación estratégica, también es fundamental el área de contenidos y de monitoreo de redes sociales y blogs. Se han fortalecido o creado nuevas áreas como el Shopper Marketing, el marketing promocional y el digital; la comunicación en salud conocida como Healthcare, la comunicación social y la sustentabilidad han cobrado vital importancia.

Para la nueva generación de publicistas y, sobre todo creativos, por la segmentación de los medios, de un mercado competido donde las marcas tienen que hacer la diferencia y, sobre todo, los avances tecnológicos, se demanda una mayor y mejor capacitación y actualización. Surgen para formar creativos más profesionales el Simulador de Vuelo y El Semillero para grupos pequeños; después traen la representación de la Miami Ad School y se crea la Academia Mexicana de Creatividad.

Asimismo opera ya la Universidad AMAP y tienen la carrera de publicidad y marketing la Universidad Anáhuac, La Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la Universidad de la Comunicación, El Centro Universitario de Estudios en Ciencias de la Comunicación, El Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación (CECC) y el Instituto de Mercadotecnia y Publicidad (IMP). Entre los que vienen a la memoria, además se recuerda con nostalgia el primer centro de estudios publicitarios, fundado a fines de los 60 por la Asociación Nacional de la Publicidad —decana en la industria que se constituye en 1923—, la Escuela Técnica de Publicidad (ETP).

NUEVOS RETOS.

Las regulaciones que se han impuesto para anunciar tabaco, bebidas alcohólicas y alimentos a los que han denominado “chatarra” sin duda han afectado la inversión, no sólo en medios sino también en producción, y han motivado una nueva creatividad para comunicar con el consumidor y en la utilización de nuevos medios.

Ahora, otro reto es la innovación, la reingeniería de las agencias de publicidad, que se transforman en agencias comunicación, y de la especialización pasan a ser integradas, como lo dijera puntualmente Gunther Saube, “se está volviendo a los orígenes”, atendiendo todas las disciplinas bajo un mismo techo y se crean campañas para todos los puntos de contacto con el consumidor.

También, un problema que enfrentan las agencias es el área de compras de las empresas, que no entienden el valor de lo intangible, de la publicidad, y hay que demostrarles ese valor y hacer que entiendan que no compran tuercas, sino que es algo que agrega valor a sus marcas.

De acuerdo con datos de la AMAP, actualmente la industria da empleo directo a 92 mil personas y a 78 mil relacionados con esta actividad como *freelancers*, diseñadores, productores, etc. Se estima que el valor de la comunicación en 2014 fue de 152 mil millones de pesos. Cada empleo de esta industria, estiman en la asociación, aporta un valor de 10 millones de pesos anuales con su trabajo de alto impacto a la economía. Esta Asociación actualmente afilia a 93 agencias de todo el país, porque ahora se expande a agencias de comunicación, de publicidad integral y digital.

Resumiendo esta evolución, los clientes han cambiado con mayor profesionalización en gente de marketing; el público se ha transformado, el consumidor es más informado y por tanto más complicado y hay que sorprenderlo con buenas ideas, con innovación y, en consecuencia, ello ha resultado en una gran proliferación de medios.

GASTO Y COBERTURA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Gabriel Fernández Espejel.¹

INTRODUCCIÓN.

El presente artículo contextualiza, en su primer apartado, el sistema de educación superior en el espectro nacional con el objeto de entender los retos que enfrenta ante políticas y leyes en los sistemas de educación básica y media superior.

El segundo capítulo introduce el tema de financiamiento en el gasto público en sus diferentes dimensiones de gobierno: federal, estatal y municipal, así como por nivel educativo, sin dejar de lado la inversión privada.

Finalmente, se busca a través del gasto, una relación con la cobertura educativa en la educación superior; no obstante, al revisar las directrices en la materia en los niveles precedentes se esboza un panorama alterno que, sobre todo, permite avanzar en la definición de las políticas públicas que se requieren para incentivar a los estudiantes a permanecer en las aulas.

1. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

1.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.

El Programa Sectorial Educativo (PSE) con base en el artículo 3.º Constitucional y la Reforma Educativa —que modificó la Ley General de Educación y creó las leyes generales de Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)—, así como en el marco legal vinculado a temas de género y de no discriminación, detalla los objetivos, estrategias y líneas de acción en educación básica, media superior y superior.

¹ Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Sus líneas de investigación son: medio ambiente, presupuesto y educación.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

- La educación básica incorpora los niveles: preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, especial e indígena.²
- La educación media superior comprende el bachillerato y niveles equivalentes, además contempla tres modalidades: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica.
- La educación superior se imparte después del bachillerato, se integra por los estudios de técnico superior universitario o profesional asociado, de licenciatura y de posgrado, este último se conforma a su vez por los grados de especialización, maestría y doctorado.³

Las características de estos tres niveles se describen en el cuadro 1 con el propósito de tener un panorama general del sistema educativo mexicano y ubicar el nivel de enseñanza superior o educación terciaria según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE), que estableció en el año de 1997 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). En seguida del gráfico se presentan sus características.

² En http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.VQoYf46G9UV y <http://basica.sep.gob.mx/>, (consulta: 18 de marzo de 2015).

³ En http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional, (consulta: 21 de abril de 2015).

CUADRO 1
ESQUEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

Tipo educativo	Nivel educativo				Modelo educativo
Educación superior	Doctorado				Posgrado
	Especialización		Maestría		
	Licenciatura				Educación normal, universitaria y tecnológica
	Técnico superior universitario				-
Educación media superior	Tecnólogo	Bachillerato general	Bachillerato tecnológico	Profesional técnico	Bachillerato general y tecnológico Profesional técnico
Educación básica	Secundaria				General Técnica Telesecundaria para trabajadores
	Primaria				General Indígena Comunitario
	Preescolar				CENDI General Indígena Comunitario

Fuente: Secretaría de Educación Pública, en http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional, (consulta: 20 de marzo de 2015).

La UNESCO apunta que la educación y cuidado en las etapas tempranas deben proveer un desarrollo integral de las niñas y niños desde el nacimiento hasta los 8 años⁴. Al respecto la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala que la educación inicial, a través del servicio educativo para niñas y niños menores a seis años de edad, es indispensable para garantizar su óptima formación y desarrollo.⁵

⁴ En UNESCO, <http://en.unesco.org/themes/lifelong-learning-systems>, (consulta: 20 de marzo de 2015).

⁵ En http://www.sep.gob.mx/es/sep1/educacion_por_niveles, (consulta: 20 de abril de 2015).

En cuanto a la educación primaria y secundaria, el organismo internacional las define como bloques esenciales para asegurar las oportunidades para asentar el aprendizaje de por vida. Manifiesta su preocupación en relación con la cobertura creciente en la primaria y el rezago que se genera en los siguientes ciclos (secundaria y bachilleratos). En estas primeras etapas, el organismo de las Naciones Unidas coadyuva al desarrollo e implementación de políticas que den respuestas a estos retos a solicitud de los países. Por su parte, la SEP apunta que este periodo se centra en la adquisición de conocimientos imprescindibles.

La UNESCO señala que la educación superior es fundamental en el desarrollo de las sociedades del conocimiento, por lo que ayuda a los gobiernos en la definición de políticas para enfrentar nuevas tendencias en el mundo laboral y conseguir mayor impacto e inclusión a través de la educación superior, entre otras, la coordinación interuniversitaria, reconocimiento de cualidades y el logro de la calidad.⁶ En concordancia, la SEP busca fomentar una educación de calidad a través de políticas y programas de apoyo por medio de instituciones de educación superior.

1.2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior publicada el 29 de diciembre de 1978 (sin decretos de reforma desde su promulgación) define educación superior en su artículo 3.º:

El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Más adelante, en el artículo 37, se ahonda en el tipo superior, que se imparte una vez concluido el bachillerato o sus equivalentes. Precisa que se compone de la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Los artículos 4.º y 5.º, por su parte, mencionan que las instituciones de educación superior desarrollarán de manera armónica y complementaria las funciones de docencia, de investigación y de difusión de la cultura. Estas tareas orientan, de igual

⁶ *Ibidem.*

forma, el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones en coordinación con las prioridades nacionales, estatales y regionales, así como con los programas institucionales.

Las instituciones particulares de educación superior deberán contar con autorización o el reconocimiento de validez oficial de la SEP a fin de que puedan participar en la prestación de servicios educativos junto con las instituciones públicas según el régimen jurídico vigente.

La Subsecretaría de Educación Superior de la SEP (SES) define diferentes instituciones que conforman los subsistemas de educación superior con el propósito de que los mexicanos cuenten con opciones de formación de acuerdo a sus necesidades y objetivos profesionales. Estos subsistemas o instituciones son:⁷

- a) *Subsistema de universidades públicas federales.* Llevan a cabo funciones de docencia bajo un amplio espectro de programas, proyectos de investigación, de extensión y difusión de la cultura.
- b) *Subsistema de universidades públicas estatales.* Organismos públicos descentralizados creados por decreto de los congresos locales. Tienen las mismas funciones que las universidades públicas federales.
- c) *Subsistema de universidades públicas estatales con apoyo solidario.* Reciben aportaciones del programa presupuestario, de erogaciones provenientes, básicamente, de los gobiernos estatales. El Gobierno federal contribuye con un apoyo solidario convenido con el Estado. Tienen las mismas funciones que las universidades públicas federales.
- d) *Subsistema de institutos tecnológicos.* Este subsistema se conforma de 262 planteles y centros especializados, ubicados en los 32 estados bajo la coordinación de la Dirección de Educación Superior Tecnológica de la SEP. La oferta educativa comprende 41 carreras profesionales, 61 programas de maestría, 14 especializaciones y 21 programas de doctorado.
- e) *Subsistema de universidades tecnológicas.* Este subsistema permite a los alumnos que terminan la educación media superior un ingreso más inmediato a la vida profesional debido a que ofrecen programas de estudio de dos años o para continuar sus estudios a nivel licenciatura, una vez que se les otorga el título de Técnico Superior Universitario. El modelo educativo comprende el análisis, interpretación y buen uso de la información. En este esquema se cuenta con 61 universidades tecnológicas en 26 estados de la república.

⁷ En <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>, (consulta: 28 de abril de 2015).

- f) *Subsistema de universidades politécnicas.* Ofrecen carreras de ingeniería, licenciatura y estudios de posgrado en el nivel de especialidad, con base en un modelo educativo de competencias; se orientan a la investigación aplicada al desarrollo tecnológico en colaboración cercana a los sectores público, privado y social.
- g) *Subsistema de universidades interculturales.* Las universidades interculturales promueven el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas; revaloran sus conocimientos y propician un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentan la difusión de los valores propios de las comunidades y abren espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias.
- h) *Subsistema de centros públicos de investigación.* Centros de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de los estados de Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua. Tienen como objetivos principales: divulgación de ciencia y tecnología, innovar en la generación, desarrollo, asimilación y aplicación de la ciencia y tecnología, y vincularla con la sociedad y el sector productivo para crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado en el desarrollo científico y tecnológico.
- i) *Subsistema de escuelas normales públicas.* Forma a profesores de educación preescolar, primaria y secundaria a través de la red de normales a nivel nacional. Las Escuelas de Educación Normal Superior ofrecen programas de licenciatura en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística⁸.

⁸ En la educación superior pública existen otras instituciones que quedan fuera de estos subsistemas, entre otras, de educación militar, de educación naval militar, en materia judicial, seguridad e impartición de justicia, de bellas artes, en salud, en biblioteconomía y archivología, de adultos en América Latina y el Caribe, en antropología e historia, del deporte, de marina mercante, en <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-educacion-superior/otras-instituciones-publicas>, (consulta: 28 de abril de 2015).

1.3. MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

1.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la educación a todos los individuos en el nivel básico (preescolar, primario y secundario) y medio superior a través de su impartición. En relación con la educación superior, señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura para el desarrollo de la nación (fracción V).

En su fracción VI, la Constitución establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. No obstante, el Estado tiene la facultad de otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

La fracción VII señala que las universidades y las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura —respetando la libertad de cátedra e investigación—, y de libre examen y discusión de ideas, que determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio.

1.3.2. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

La Ley General de Educación regula la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. De igual forma, en su artículo 1.º precisa que la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

El artículo 9.º, en concordancia con la fracción V del 3.º Constitucional, especifica que el Estado promoverá y atenderá por medio de sus organismos descentralizados y a través de apoyos financieros —o por otros medios— a la educación superior, así como a otras modalidades educativas. De igual forma, puntualiza que apoyará la investigación científica y tecnológica.

Por otro lado, en la sección tercera de la Ley General de Educación se determinan los montos de inversión del Estado en educación. El Ejecutivo federal y los gobiernos estatales concurren al financiamiento de la educación pública y de los servicios

educativos. El artículo 25 establece que el monto total que se destinará al rubro no puede ser menor a 8% del producto interno bruto (PIB) y de este al menos 1% debe dirigirse a investigación científica y a desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

1.3.3. LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre el Ejecutivo federal, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

El capítulo III de esta ley refiere que el Gobierno federal asignará recursos con base en sus posibilidades presupuestarias y en relación con las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior. Además, puntualiza que las instituciones podrán desarrollar programas para incrementar sus recursos y ampliar sus fuentes de financiamiento y añade que los ingresos de las instituciones, sus bienes, sus actos y contratos estarán exentos de impuestos.

Además, los recursos (por definición ordinarios o específicos) se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos. En ningún caso se tomarán en cuenta comedimientos ajenos a los educativos.

1.3.4. OTRAS DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE RIGEN LAS ATRIBUCIONES QUE TIENE LA SES PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES SON:⁹

1.3.5. ACUERDOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Ciencia y Tecnología.

⁹ En <http://www.ses.sep.gob.mx/acerca-de-la-ses/normatividad>, (consulta: 28 de abril de 2015).

- Ley Federal del Derecho de Autor.
- Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio correspondiente.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento Interno de la SEP.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

1.3.6. ACUERDOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

- Acuerdo número 279, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.
- Acuerdo número 286, por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales para la revalidación de estudios realizados en el extranjero y su equivalencia, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo.
- Acuerdo número 646, por el que las entidades paraestatales coordinadas por la SEP se agrupan en subsectores, se adscriben los órganos desconcentrados a estos subsectores y se designa a los suplentes para presidir los órganos de gobierno o comités técnicos.
- Acuerdo número 647, por el que se establece la organización y funcionamiento de las comisiones internas de administración de los órganos desconcentrados de la SEP.

2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

2.1. SUBPROGRAMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018.

El 11 de septiembre de 2013 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las modificaciones jurídicas constitucionales que conforman la Reforma Educativa cuyo objetivo es garantizar el derecho de los mexicanos a una educación de calidad y hacer de la educación la fuerza transformadora del país.¹⁰

El nuevo marco legal que se imprimió en el DOF se compone de: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente; así como las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Educación. Estas disposiciones obligan a los estados, entre otros mandatos, a armonizar su legislación local para que concurren al mismo fin que marca la Constitución y las leyes federales en materia educativa.

El *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014* señala que a fin de desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, la educación superior busca una mayor cobertura, con carreras profesionales tecnológicas que se vinculen al sector productivo, así como nuevas opciones y modalidades de educación abierta y a distancia que utilicen las tecnologías de la información y la comunicación.

El *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* de la SEP (PSE) refiere para la educación superior una orientación hacia el logro de competencias para el desarrollo democrático, social y económico del país. En ese sentido, marca que el Ejecutivo federal apoyará a sus instituciones para fortalecer el trabajo académico y la investigación, así como para favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional.

Al respecto, el Segundo Informe habla de un incremento de 13% en la expansión de programas educativos a nivel licenciatura en las universidades tecnológicas y que los institutos tecnológicos cuentan con dos nuevas licenciaturas. Además, la red de incubadoras, de centros de emprendedores y de negocios, reportan un aumento en su oferta de 13%.

En relación con la cobertura, el PSE establece una meta de 40% del grupo de jóvenes estudiantes de edad de 18 a 22 años inscritos en alguna modalidad de la oferta de

¹⁰ En Presidencia de la República, “México con educación de calidad”, *Segundo Informe de Gobierno, 2013-2014*, México, 2014.

educación superior en el país para 2018, aunque reconoce que la eficiencia terminal en la educación básica implica presiones en la oferta de educación media superior y superior.

De igual forma, el alza en la población que cursa la educación media superior supone presiones para el crecimiento de la cobertura en educación superior. Una de las formas en que el sistema educativo pretende enfrentar este hecho es a través de un sistema de educación superior diversificado y con presencia nacional. La SES apunta que la profesionalización de la población es una de sus principales riquezas para el desarrollo social, político y económico.¹¹

La Subsecretaría señala que los fondos extraordinarios, adicionales al presupuesto constituyen un mecanismo para formar y mejorar al personal docente, revertir problemas de infraestructura de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico e impulsar el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional.¹²

2.2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

2.2.1. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.

El *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014* reporta en sus estadísticas que la atención escolar ascendió a 35.7 millones de alumnos en el ciclo escolar 2013-2014, 450 mil alumnos más en relación con ciclo anterior. La educación pública contribuyó con 86.5% del total de la oferta de servicios educativos. En la clasificación superior se atendieron 3.4 millones de jóvenes en su modalidad escolarizada a nivel licenciatura y posgrado (9.6% del sistema educativo). Al sumar la modalidad no escolarizada se tiene una cobertura de 33.1%.

En el cuadro 2 y en la gráfica 1, a partir de los anexos estadísticos de los informes de gobierno y una vez que se tienen pesos constantes, se puede apreciar que el ritmo de crecimiento en el gasto público en educación es mayor que el privado, sobre todo a partir de 2005, año en que la inversión privada disminuye el ritmo de su participación.

¹¹ En SEP, *Programa Sectorial Educativo 2013-2018*, México, 2013, p. 27.

¹² *Ibid.*, p. 28.

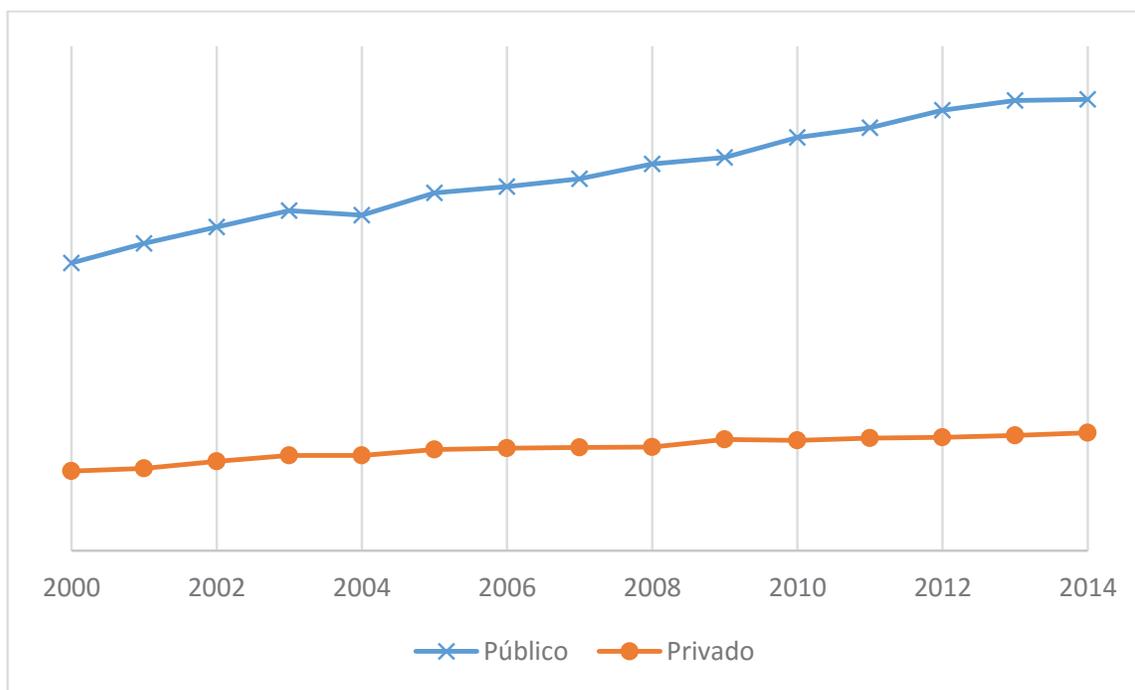
——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

CUADRO 2
GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN, PERIODO 2000-2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	Público	Privado	Nacional
2000	570,068.54	157,998.29	728,066.83
2001	608,986.66	163,435.99	772,422.66
2002	641,741.13	177,156.97	818,898.29
2003	673,926.09	188,898.68	862,824.77
2004	664,925.54	189,027.24	853,952.94
2005	709,223.12	200,752.60	909,975.72
2006	721,816.34	203,419.77	925,236.10
2007	737,209.91	204,611.38	941,821.43
2008	766,505.89	205,644.07	972,149.83
2009	779,320.98	220,652.74	999,973.72
2010	819,198.95	218,884.52	1 038,083.47
2011	838,185.06	223,252.72	1 061,437.78
2012	872,906.18	224,767.06	1 097,673.24
2013	892,132.36	228,531.99	1 120,664.35
2014	894,589.60	233,915.70	1 128,505.20

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

GRÁFICO 1
GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN, PERIODO 2000-2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

El gasto total en educación ascendió a más de un billón 128 mil millones de pesos en 2014, 0.4% más en términos reales frente a año anterior. El gasto promedio por alumno de educación superior fue de 70.2 mil pesos en el ciclo 2013-2014. No obstante, en relación con los indicadores estratégicos que define el Plan Nacional de Desarrollo en eficiencia terminal, se anticipa una disminución de 1.5% del ciclo 2013-2014 frente al periodo 2012-2013.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) precisa en su capítulo sobre México del *Panorama de Política Educativa 2015*¹³ que el gasto en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) aumento de 5% en 2000 a 6.2% en 2010, lo que lo ubica en el promedio de los países miembros del organismo. La proporción de este gasto proveniente de recursos públicos suma 80.3% cerca de la media de la OCDE de 83.6%.

¹³ En OECD, “Mexico”, *Education Policy Outlook 2015, Making reforms happen*, OECD Publishing, 2015, p. 17 y 18, en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-26-en>, (consulta: 12 de mayo de 2015).

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

En los cuadros 3 y 4 se distingue el crecimiento real (pesos de 2014) en el gasto público en educación. En el periodo que se presenta, el gasto municipal resulta el de más lento avance, con un aumento de cerca de 30%, el federal y el estatal lo hicieron en más de 50% y en casi 70%, respectivamente. Sin embargo, al revisar su desempeño como porcentaje del gasto público total en educación las cifras no cambian sustancialmente, el estatal oscila entre 19 y 22%, mientras que el federal va de 77 a 80%, el municipal no supera 0.2 puntos porcentuales. Esquema que habla de cierta inmovilidad en la proporción del total de las erogaciones.

CUADRO 3
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN
ORIGEN DE 2000 A 2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	SEP	Federal		Estatal	Municipal	Total gasto público en educación
		Otras secretarías	Total Federal			
2000	452,402.94	8,258.86	460,661.80	108,460.81	945.93	570,068.54
2001	481,469.13	9,397.01	490,866.13	117,112.65	1,007.88	608,986.66
2002	506,280.77	9,285.09	515,565.67	125,098.22	1,077.23	641,741.13
2003	513,876.62	21,838.01	535,714.64	136,934.58	1,276.87	673,926.09
2004	499,859.14	23,059.97	522,918.95	140,686.30	1,320.29	664,925.54
2005	528,220.18	27,444.24	555,664.26	152,171.07	1,387.79	709,223.12
2006	540,424.07	29,298.86	569,722.93	150,664.29	1,429.11	721,816.34
2007	558,538.22	24,873.57	583,411.79	152,288.94	153.12	735,853.85
2008	574,124.98	28,664.93	602,790.04	162,191.73	1,524.12	766,505.89
2009	590,620.26	30,662.42	621,282.55	156,458.62	1,579.81	779,320.98
2010	604,917.63	32,832.49	637,750.01	179,813.53	1,635.29	819,198.83
2011	620,014.16	33,886.56	653,900.71	182,741.64	1,542.59	838,184.95
2012	650,557.67	35,060.55	685,618.22	187,073.28	214.68	872,906.18
2013	652,596.93	41,433.18	694,030.11	197,777.57	324.68	892,132.36
2014	648,047.00	62,064.70	710,111.70	183,253.80	1,224.10	894,589.60

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

CUADRO 4
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN ORIGEN,
PERIODO 2000-2014
COMO POR CIENTO DEL TOTAL

Año	Total Federal	Estatal	Municipal
2000	80.81%	19.03%	0.17%
2001	80.60%	19.23%	0.17%
2002	80.34%	19.49%	0.17%
2003	79.49%	20.32%	0.19%
2004	78.64%	21.16%	0.20%
2005	78.35%	21.46%	0.20%
2006	78.93%	20.87%	0.20%
2007	79.28%	20.70%	0.02%
2008	78.64%	21.16%	0.20%
2009	79.72%	20.08%	0.20%
2010	77.85%	21.95%	0.20%
2011	78.01%	21.80%	0.18%
2012	78.54%	21.43%	0.02%
2013	77.79%	22.17%	0.04%
2014	79.38%	20.48%	0.14%

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

2.2.2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR.

El objetivo dos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 busca fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación superior y la formación en el trabajo en su contribución con el desarrollo de México. El PSE 2013-2018 estipula esfuerzos articulados con base en el respeto de las directrices de las subsecretarías de educación básica, media superior y superior, al mismo tiempo que reconoce que la educación superior debe fortalecerse a fin de cumplir con dicho objetivo.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

La SEP estipula que la educación superior debe ser compatible con la calidad de los programas y el fortalecimiento de las instituciones. Para dar certidumbre a los usuarios sobre la calidad de los programas y escuelas, así como en la orientación de las mejoras, la Secretaría en conjunto con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) impulsan mecanismos de evaluación y acreditación.

Asimismo, existe una diversidad de programas avalados en el presupuesto que comparten la intención del fortalecimiento de las capacidades en la educación superior en investigación, y en ciencia y tecnología (estos esquemas y apoyos se esbozan en el cuadro 5). Mientras que en el cuadro 6 se tiene la justificación de dichos programas a través de la alineación del PSE 2013-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

CUADRO 5

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE LA SUBSECRETARÍA DE
EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA SEP.

SEP-SES	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE 2015. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) 2015. · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior 2015. · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior 2015. · Programa de Carrera Docente Universidades Públicas Estatales (UPES) 2015.
	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales. · Fondo de Consolidación Universidades Interculturales.
	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015. · Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos. · Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres). · Fondo de Apoyo a la Calidad de los Institutos Tecnológicos. · Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (recurso extraordinario como complemento al subsidio federal ordinario). · Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior (FADOEES). · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES). · Fondo de Saneamiento Financiero Universidades Públicas Estatales (UPE) por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) de las Universidades Públicas Estatales (UPE). · Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (UPE).
	Programas de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015.
	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y para la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales UPE 2014. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) 2014. · Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente 2014 (Recurso Extraordinario como Complemento al Subsidio Federal Ordinario). · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior, 2014.
	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES).
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	
	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	
	Segundo Informe Público. Programa de Fomento para el Libro y la Lectura: México	
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Programa de Estancias de Investigación en Estados Unidos para Estudiantes Mexicanos de Licenciatura. Verano 2014		
Convocatoria para la Presentación de Proyectos en el Marco del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa		

CUADRO 5

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE LA SUBSECRETARÍA DE
EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA SEP (CONTINUACIÓN).

CNBES	—	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2013.
DGESPE	—	Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales.
Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES)	—	Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura Social de Educación 2014.
CONACYT	—	Convocatoria de Investigación Científica Básica SEP-CONACYT

Fuente: En <http://www.ses.sep.gob.mx/programas-y-apoyos>, (consulta: 4 de mayo de 2015).

CUADRO 6

ALINEACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018 CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.

PND 2013-2018			PSE 2013-2018
Meta nacional	Objetivo de la meta nacional	Estrategias del objetivo de la meta nacional	Objetivo del programa
México con educación de calidad.	1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	1. Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico pedagógico.	Objetivo 1. (...)
		2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.	
		3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.	Objetivo 2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
		4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.	
		5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.	
		6. Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.	

Fuente: En SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, 2012, pp. 38 y 39.

La OCDE¹⁴ revela que la participación de estos programas en el presupuesto es mínima, ya que la mayor parte del gasto en educación se dirige a salarios y compensaciones al personal docente (93.3% del total que se ejerce en nivel básico y medio superior), que se combina con una erogación insuficiente en infraestructura y materiales en igual nivel, así como con una participación menor al promedio del organismo en gasto por alumno en nivel superior.

3. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y PRESUPUESTO.

El Segundo Informe de gobierno señala que a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para el ejercicio fiscal 2014 se otorgaron mil 590 millones de pesos para 34 universidades públicas estatales, 18 universidades públicas estatales de apoyo solidario y 10 universidades interculturales. Con estos recursos se apoyó la construcción, remodelación, ampliación y mantenimiento de 690 aulas, 1,289 cubículos, 95 talleres, 27 bibliotecas y 390 laboratorios.

El FAM contempla, en otros temas, una erogación de mil 164 millones de pesos para universidades politécnicas y tecnológicas, 165 millones para equipamiento de talleres y laboratorios, y 394 millones para institutos tecnológicos.

En la modernización de infraestructura y equipamiento de los centros educativos, el ejercicio fiscal 2013 de la SES contempló para las universidades interculturales un monto total de 117.9 millones de pesos (a partir de 2014 esta asignación forma parte del Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior).

Del cuadro 7 se obtiene que el gasto público federal —en pesos constantes de 2014— en el nivel superior se duplicó en el periodo de estudio (107.91%), en educación media superior estuvo cerca de hacerlo (90.37%) y en básica registró un incremento de cerca de 30%. El promedio del total es de poco más de 50%.

Sin embargo, al considerar el gasto como por ciento del total en educación pública (Cuadro 8) no se tiene un aumento representativo; la proporción que se destina a la educación básica sigue siendo de alrededor de 55%, aún con una caída de aproximadamente 10 puntos porcentuales en el lapso que se incluye; por el contrario la media superior y superior, aún con incrementos en el gasto real, sus participaciones en el total acumulan ligeros aumentos (poco más de 2 y 6%, respectivamente).

¹⁴ *Ibidem.*

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

CUADRO 7

GASTO PÚBLICO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO, 2000-2014.
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	Básica	Media superior	Superior ³	Otros	Total
2000	298,436.85	44,284.47	83,186.83	34,753.65	460,661.80
2001	314,290.46	50,399.70	93,687.85	32,488.13	490,866.13
2002	330,411.64	49,365.48	99,441.59	36,346.97	515,565.67
2003	346,061.20	50,302.78	101,274.76	38,075.89	535,714.64
2004	334,734.41	50,695.35	100,849.36	36,639.99	522,919.11
2005	346,302.34	60,255.14	109,114.08	39,992.85	555,664.42
2006	362,780.66	53,624.75	104,960.27	48,357.11	569,722.78
2007	361,235.56	60,265.03	116,322.86	45,588.34	583,411.79
2008	376,600.96	63,517.92	123,306.91	39,364.25	602,790.04
2009	366,795.77	64,557.77	132,326.09	57,603.04	621,282.67
2010	370,375.91	67,867.61	133,907.99	65,598.49	637,750.01
2011	373,925.26	70,691.01	140,549.44	68,735.01	653,900.71
2012	378,122.59	78,542.27	149,088.01	79,865.25	685,618.12
2013	379,651.89	76,065.24	155,858.77	82,454.21	694,030.11
2014	384,616.90	84,302.70	172,954.20	68,238.00	710,111.80

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

CUADRO 8

GASTO PÚBLICO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO, PERIODO
2000-2014 COMO POR CIENTO DEL TOTAL.

Año	Básica	Media superior	Superior	Otros
2000	64.78%	9.61%	18.06%	7.54%
2001	64.03%	10.27%	19.09%	6.62%
2002	64.09%	9.58%	19.29%	7.05%
2003	64.60%	9.39%	18.90%	7.11%
2004	64.01%	9.69%	19.29%	7.01%
2005	62.32%	10.84%	19.64%	7.20%
2006	63.68%	9.41%	18.42%	8.49%
2007	61.92%	10.33%	19.94%	7.81%
2008	62.48%	10.54%	20.46%	6.53%
2009	59.04%	10.39%	21.30%	9.27%
2010	58.08%	10.64%	21.00%	10.29%
2011	57.18%	10.81%	21.49%	10.51%
2012	55.15%	11.46%	21.75%	11.65%
2013	54.70%	10.96%	22.46%	11.88%
2014	54.16%	11.87%	24.36%	9.61%

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

El cuadro 9 despliega la evolución de la matrícula en licenciatura en sus diferentes modalidades a nivel federal y estatal con crecimientos de alrededor de 85% de 2000 a 2014; mismo lapso en que las erogaciones en educación superior se duplicaron. El cuadro 10, por su parte, muestra el comportamiento de la cobertura de la matrícula al cierre del ciclo escolar 2012-2013 en los niveles medio superior y superior (en el básico es de 100% y en secundaria de más de 90%).¹⁵

Así, al observar la evolución del gasto en media superior y superior en relación con la cobertura, se deduce una mayor eficiencia del gasto en educación media superior que en superior, ya que el crecimiento de la cobertura (a partir de incrementos similares en las

¹⁵ Información disponible en SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, 2013, p. 24.

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

erogaciones presupuestales) es de 18.7 frente 8.6% en educación superior incluyendo posgrado. Es decir, por cada peso que se gasta en media superior o en superior, la cobertura crece en la primera a un ritmo prácticamente dos veces más rápido.

CUADRO 9
MATRÍCULA POR NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PERIODO
1999-2000 A 2013-2014, EN NÚMERO DE ALUMNOS.

Periodo	Total en licenciatura universitaria y tecnológica	Licenciatura pública	Licenciatura federal	Licenciatura estatal	Licenciatura autónomo	Licenciatura particular	TOTAL	Tasa de crecimiento
1999-2000	1,629,158	1,160,034	285,984	81,843	792,207	469,124	4,418,350	6.81%
2000-2001	1,718,017	1,192,959	296,755	100,286	795,918	525,058	4,628,993	4.77%
2001-2002	1,830,502	1,253,313	308,883	120,844	823,586	577,189	4,914,317	6.16%
2002-2003	1,931,631	1,310,734	319,362	149,874	841,498	620,897	5,173,996	5.28%
2003-2004	2,023,604	1,374,835	332,289	173,059	869,487	648,769	5,422,043	4.79%
2004-2005	2,087,698	1,425,480	333,985	197,290	894,205	662,218	5,600,876	3.30%
2005-2006	2,150,562	1,467,023	339,194	214,628	913,201	683,539	5,768,147	2.99%
2006-2007	2,230,322	1,513,367	346,523	233,945	932,899	716,955	5,974,011	3.57%
2007-2008	2,317,001	1,568,066	354,048	254,324	959,694	748,935	6,202,068	3.82%
2008-2009	2,387,911	1,620,656	361,641	279,702	979,313	767,255	6,396,478	3.13%
2009-2010	2,522,248	1,735,052	366,846	359,457	1,008,749	787,196	6,779,548	5.99%
2010-2011	2,644,197	1,839,896	385,140	410,925	1,043,831	804,301	7,128,290	5.14%
2011-2012	2,798,484	1,948,359	397,834	440,853	1,093,725	850,125	7,545,327	5.85%
2012-2013	2,936,034	2,060,297	414,109	491,042	1,137,242	875,737	7,932,365	5.13%
2013-2014	3,057,985	2,156,057	423,548	523,423	1,192,123	901,928	8,272,027	4.28%

Fuente: Elaboración propia a partir de información en SEP; Serie histórica y pronósticos de la estadística del sistema educativo nacional, en http://www.snice.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html (consulta: 4 de mayo de 2015).

CUADRO 10

COBERTURA (TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN)¹⁶ EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR 1 (2000-2013).

Ciclo escolar	Media superior (15 a 17 años)				Superior (18 a 23 años)			Superior (18 a 22 años)		
		Incluye posgrado			No incluye posgrado					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
2000 - 2001	47.2	47	47.4	17.2	17.9	16.6	19.2	19.8	18.7	
2010 - 2011	62.7	61.6	63.7	23.9	24.5	23.4	26.4	27.1	25.8	
2012 - 2013	65.9	64.9	66.8	25.8	26.5	25.2	28.6	29.4	27.8	

Fuente: SEP, DGyEE, Formatos 911; Disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf, (consulta: 6 de mayo de 2015).

El comportamiento en la cobertura de la matrícula es una variable que se puede relacionar al gasto público en educación. Sin embargo, al recapitular sobre los programas y apoyos en educación superior (expuestos en el cuadro 5), se entiende que los recursos se dirigen, preferentemente, a la mejora de la calidad en educación superior y a becas en posgrado e investigación; en contraste con lo que sucede en media superior, donde se tiene la presión inmediata de la plena cobertura en educación básica.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala para México en su *Panorama de Política Educativa 2015*¹⁷ que este escenario obedece a la determinación del Gobierno federal de hacer obligatoria la educación media superior a partir de 2012, a fin de que en diez años se alcance una cobertura universal; lo que impulsa a través de los programas de Becas de Media Superior, y Nacional de Becas y Financiamiento, que apoyan a los estratos socioeconómicos de bajos ingresos a fin de que los jóvenes no abandonen sus estudios.

¹⁶ La Cobertura o tasa bruta de escolarización corresponde al número total de alumnos inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel. Los datos se refieren únicamente a la población que cursa sus estudios en el sistema escolarizado.

¹⁷ En OECD, *Education Policy...*, *op. cit.*, p. 8 y 9.

La OCDE revela que con este esfuerzo se busca subsanar el rezago en cobertura en media superior, su implementación ha supuesto un crecimiento significativo en el porcentaje de alumnos que se gradúan en este nivel (mejora de 3.6% anual en 2011), aunque aún con diferenciales pues 24.7% de la población entre 15 y 29 años ni estudian ni trabajan, lejos del promedio dentro del organismo que es de 15.8% en 2011.¹⁸

COMENTARIOS FINALES.

La UNESCO no fue la única institución en anticipar los efectos y las presiones que se generarían en el sistema educativo nacional a raíz de una política de matrícula universal en primaria; en ese sentido, una vez que se estaba cerca de la meta el Ejecutivo federal dispuso la ampliación de este beneficio a nivel secundaria, de tal forma que en 2022 se cubra al total de la población en educación básica.

En su última actualización al capítulo México de su *Panorama de Política Educativa*, la OCDE expresa la necesidad de políticas que eviten la exclusión social en los niveles medio superior y superior a fin de que se apuntale esta cobertura universal en educación básica. Las directrices que plantea se dirigen a una mayor colaboración entre las instituciones educativas y el sector privado para que se satisfagan los intereses de la población en las oportunidades laborales y académicas.

Escenario en línea con las metas que contiene el Plan Sectorial Educativo 2013-2018 de alcanzar una cobertura de 40% en jóvenes de 18 a 22 años en el nivel superior. La Subsecretaría de Educación Superior ya encamina sus esfuerzos a la inclusión laboral, a una diversificación de la educación y a una expansión educativa regional para atender una cobertura nacional. En la actualidad el nivel superior cubre 33.1% de la población objetivo, aunque cabe señalar que el sistema escolarizado sólo contribuye con 9.6%.

En materia de gasto en educación, es evidente que los incrementos en las erogaciones como proporción del PIB han registrado tasas superiores al promedio de los países de la OCDE hasta alcanzar el nivel promedio del organismo (6.3%). Sin embargo, con base en el mandato de la Ley General de Educación de lograr 8% en educación, incluyendo 1% en investigación y tecnología, resulta prudente considerar los señalamientos de la OCDE en materia de transparencia y distribución del gasto en el tramo presupuestal que falta por recorrer para alcanzar esta meta.

¹⁸ *Ibidem.*

BIBLIOGRAFÍA

- OECD, “Mexico”, Education Policy Outlook 2015, Making reforms happen, OECD Publishing, 2015, p. 17 y 18, en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-26-en>
- Presidencia de la República, “México con educación de calidad”, Segundo Informe de Gobierno, 2013-2014, México, 2014.
- Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, México, 2014.
- SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, 2013.

ENLACES DE INTERNET.

- http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.VQoYf46G9UV y <http://basica.sep.gob.mx/>
- http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional
- <http://en.unesco.org/themes/lifelong-learning-systems>
- http://www.sep.gob.mx/es/sep1/educacion_por_niveles
- <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-educacion-superior/otras-instituciones-publicas>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/acerca-de-la-ses/normatividad>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/programas-y-apoyos>
- http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf

LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA LOCAL.
AVANCES A LA GOBERNANZA

Maximiliano García Guzmán.¹

INTRODUCCIÓN.

En el contexto actual caracterizado por la intensificación de procesos democráticos —como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura del espacio público, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de Derecho—, la capacidad de gobierno debe fortalecerse para que las instituciones provean mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el ejercicio de gobierno debe evaluarse respecto a las habilidades que posee en la definición y solución de problemas públicos en un ambiente cada vez más democrático, abierto, horizontal y plural, y donde sus capacidades deben desplegarse sobre la base de la legalidad, la ética, así como de la racionalidad instrumental y comunicativa (Habermas, 1987).

Uno de los métodos de gobierno que puede ofrecer respuestas efectivas a la atención y solución de problemas colectivos es la política pública, pues supone un esquema de atención que privilegia categorías e instrumentos como programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales y corresponsabilidad, además de que ha explorado la ruta institucional de la transversalidad y la integralidad para potenciar sus efectos (véase Mendell, 2009 y Gagnon y Kouri, 2008).

Por tanto, las políticas públicas articulan —como método institucional— un conjunto de fases, estructuras, recursos, normas, actores e instituciones formales e informales (Parsons, 2007) encaminadas a satisfacer las demandas colectivas en ambientes restrictivos y de incertidumbre, de ahí que el gobernar por políticas públicas suponga una forma distinta de vinculación entre la autoridad y el ciudadano, una donde ambos tienen el mismo peso en el espacio público y que, en consecuencia, suman esfuerzos para potenciar los efectos de las acciones desplegadas gracias a la corresponsabilidad.

Es en este punto donde el ámbito municipal de gobierno adquiere particular relevancia para las políticas públicas y la generación de esquemas de gobernanza (Kooiman, 2004) en la definición, atención y solución de los problemas públicos, pues es precisamente

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

el gobierno local quien sostiene una relación directa y estrecha con la ciudadanía por medio de los servicios públicos que tiene a su cargo. El municipio, como base de la organización política, administrativa y territorial del país constituye en consecuencia, el espacio idóneo para el gobierno por políticas públicas.

Al respecto, uno de los rasgos que caracteriza y favorece el ejercicio del gobierno por políticas públicas se refiere precisamente a la apertura de sus estructuras y archivos, pues de esa manera la ciudadanía puede involucrarse de manera directa en la toma de decisiones públicas y su instrumentación. En efecto, la transparencia en la función pública es una condición indispensable para la vida democrática de una comunidad, dado que le permite conocer la forma en que el gobierno decide y actúa, es decir, se hace accesible al público la manera en que las instituciones utilizan los recursos que tienen bajo su responsabilidad, así como los impactos que consiguen con su ejecución. Ello permite al ciudadano definir posiciones informadas sobre los distintos aspectos privados, sociales y públicos de su vida cotidiana, así como incidir en el proceso de gobierno.

Derivado de lo anterior, el acceso a la información es importante en diversos sentidos, pues a través de datos confiables y oportunos es como se produce una mejor toma de decisiones. En efecto, en términos económicos favorece la certeza en las transacciones que se llevan a cabo en el mercado, lo cual impacta en los niveles de inversión, crecimiento, empleo, entre otros. En términos sociales estimula la creación de lazos ciudadanos sobre tópicos que son de interés para los diversos grupos (género, cultura, espacios públicos), así como la previsibilidad en la interacción entre los individuos (familias, vecinos, comunidades). En términos políticos incrementa la cualidad ciudadana, dado que expande las libertades y prerrogativas de participación, reunión, asociación y expresión en torno a los asuntos públicos. En términos administrativos, mejora la efectividad de las organizaciones públicas porque los funcionarios y servidores públicos están sujetos a supervisión, vigilancia y control permanente. En términos jurídicos supone el reconocimiento de una garantía fundamental para los ciudadanos y el surgimiento de un diseño institucional tendiente hacia la democratización mediante la regulación del secreto.

En consecuencia, el análisis de la transparencia —particularmente en el ámbito municipal— involucra diversas aristas y en su conjunto contribuyen a fortalecer los procesos democráticos que implica el acceso a la información. Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es analizar la importancia y alcances del enfoque de políticas públicas para la construcción de ejercicios institucionales de gobernanza municipal, y en este marco examinar de manera particular los medios que los ayuntamientos del país

han establecido para la apertura gubernamental a la participación ciudadana informada (transparencia y acceso a la información) en la toma de decisiones y la evaluación de las acciones públicas.

Para fines de exposición, se desarrollan los siguientes apartados: 1) Importancia de las políticas públicas para el ámbito municipal, 2) , 3) , 4) .

1. IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la actividad pública local —en el caso de los gobiernos subnacionales— y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad e incluso la incertidumbre (Mariñez, 2011). La manera en que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos —principalmente municipales— para brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas municipales no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional (Weber, [1921] 1993), pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de los problemas que afectan a la comunidad.

Es por ello que el gobierno municipal se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica —particularmente lo relacionado con redes sociales—, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el mapa de las responsabilidades gubernamentales y requieren de un papel proactivo por parte de las autoridades municipales y sus comunidades.

Los ayutamientos deben contar entonces con la capacidad necesaria no sólo para desarrollar adecuadamente el proceso de gobierno en términos instrumentales, sino también para manejar competentemente los asuntos públicos y la dinámica de la vida asociada en general, es decir, del espacio público, lo cual requiere un método de gobierno receptivo y abierto a la participación ciudadana, uno que sobre la base de construir información y argumentos articule y catalice los esfuerzos de los diferentes actores. Este método es precisamente el de las políticas públicas, las cuales se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos teniendo en cuenta la participación ciudadana organizada, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

Por tanto, el enfoque de políticas públicas permite adicionar y fortalecer el ámbito municipal de gobierno al dotarlo de metodologías de atención y solución de problemas públicos en contextos de democracia creciente, apertura de la sociedad civil, escasez de recursos, complejidad, incertidumbre y heterogeneidad, pues privilegian el razonamiento lógico-formal, el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, la construcción de evidencias y argumentos, así como la generación de propuestas de atención a las demandas colectivas para asumirse en su conjunto como estrategia de gobierno.

En términos metodológicos, este enfoque se despliega en el llamado ciclo de políticas —problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas—, el cual en la práctica no se trata de una sucesión estrictamente ordenada de etapas, sino más bien de una red compleja de procesos institucionales en muchas ocasiones simultáneos (véase Lahera, 2003 y Roth, 2006). La aplicación de este ciclo favorece al gobierno municipal al dotarlo de capacidades político-instrumentales para manejar y administrar la complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y elijen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

1.1. APORTES DEL CICLO DE POLÍTICAS AL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

De acuerdo con lo expresado en el apartado anterior, los elementos del ciclo de políticas aplicados en el ámbito municipal encuentran su relevancia de acuerdo con lo siguiente:

- Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y de las autoridades públicas —en este caso municipales— en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, bajo un razonamiento *a posteriori* (García, 2010).
- La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, el planteamiento de la agenda ayuda al gobierno municipal a seleccionar, enlistar y jerarquizar los problemas públicos de su comunidad que llaman la atención para que sean atendidos institucionalmente como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad local de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).
- Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos

a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochman y Rodríguez-Oreggia, 2013). Esto es importante en el sentido de que mucha de la actividad del gobierno municipal se despliega por medio de programas y servicios públicos que requieren diseños más afinados para que favorezcan la obtención de mejores resultados, por ello, este punto es particularmente relevante a considerar por parte de la autoridad local.

- Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, ésta contribuye al fortalecimiento del gobierno municipal en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis y la toma de decisiones, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

- La siguiente fase, aunque como se ha expresado no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

La evaluación es quizá la práctica institucional menos explorada en los gobiernos municipales, y su adopción debe ser un compromiso de la autoridad en el sentido de que a través de esta fase se puede conocer a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas —lo que también incluye la necesidad de potenciar los esquemas de transparencia y acceso a la información—, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones locales y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

- Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación (Cardozo, 2006), inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas, particularmente en el orden municipal de gobierno, es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un ayuntamiento desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendell, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental que proporcionan las políticas públicas, las capacidades institucionales del gobierno municipal pueden verse favorecidas en tres sentidos: 1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que el ayuntamiento entiende y atiende los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de un tipo de gobierno local que opera sobre la base del razonamiento dialógico y estructurado, es decir, sustentado en habilidades para el manejo de información, construcción de argumentos y evidencias, así como de generación creativa de opciones de política pública y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats *et al*, 2008; García, 2013).

2. GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Como se ha reiterado, el enfoque de políticas públicas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012). En términos de práctica institucional, esa relación horizontal, abierta, multidireccional y democrática que supone una política pública es la base necesaria para constuir esquemas de gobernanza municipal, es decir, un modo de gobierno donde el espacio público se democratiza —que significa que deja de ser propiedad exclusiva del gobierno— y da lugar a una compleja red actores que participan, reclaman, exigen, demandan y plantean soluciones a los problemas que los aquejan, con o sin apoyo de las instituciones públicas (Aguilar, 2006). Este aglomeración heterogénea de intereses plantea retos considerables a las autoridades, principalmente las de carácter local, pues se exigen formas novedosas y más efectivas de atender las demandas sociales.

Sobre esta lógica, las políticas públicas favorecen la construcción de esquemas de gobernanza municipal al constituirse precisamente como el soporte de esa red compleja de actores, es decir, como una estructura que por su flexibilidad, apertura, racionalidad y heurística (García, 2014), puede ser capaz de articular y dar sentido a intereses contrapuestos, divergentes o convergentes, de ahí que la base de ejercicios exitosos de gobierno en esquemas de gobernanza sea su disposición a trabajar por políticas públicas privilegiando la transparencia y el acceso a la información.

En consecuencia, el ejercicio de gobierno municipal debe favorecer sistemáticamente la visión del enfoque de políticas públicas, es decir, un modo de gobierno caracterizado por la vinculación democrática entre autoridad y ciudadano, tal como lo plantea también la categoría de gobernanza, que como parte de sus rasgos supone aludir a categorías como buen gobierno, así como al equilibrio eficiente en el binomio eficiencia-democracia.

Desde esta óptica, el reto está en dejar de situar a las políticas en un plano donde las bases teórico-metodológicas de la acción de gobierno atienden sólo a cuestiones organizacionales, procedimentales o de jerarquía, sino también a referentes políticos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, *rational choice*) y otros que están presentes en la definición de problemas y soluciones en un esquema de gobernanza (Pardo, 2004).

Este esquema de políticas en un ambiente de gobernanza ayuda al gobierno municipal a contrarrestar la orientación hacia el trabajo institucional sustentado en supuestos y percepciones apriorísticas, y lo sustituye por otro modo de acción pública que privilegia la exploración y aplicación de métodos que implican el manejo de información cuantitativa y cualitativa, la construcción de argumentos y de capacidad dialógica, así como la formulación de propuestas y soluciones concretas, lo que hace que la autoridad municipal transite de ser operador de medios a un actor clave en la atención de las necesidades de lo colectivo (Parsons, 2007).

3. LA TRANSPARENCIA COMO EXPRESIÓN DE LA GOBERNANZA MUNICIPAL.

La apertura institucional al gobierno por políticas públicas para realizar acciones en esquemas de gobernanza municipal es un proceso complejo, ríspido y de mucha incertidumbre, pues implica un reacomodo de las fuerzas políticas locales (e incluso nacionales) para que éstas transiten de un esquema cerrado a otro multicéntrico en cuanto a la toma de decisiones públicas y su instrumentación (Pardo, 2004).

Parte de esa apertura institucional se ha visto favorecida en las últimas dos décadas con los movimientos ciudadanos que han reclamado su derecho a conocer con mayor exactitud lo que el gobierno decide, hace y logra con los recursos públicos, así como a la exigencia de adjudicar responsabilidades en el desempeño de la función pública, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, en los siguientes apartados se exponen los antecedentes de la institucionalización del acceso a la información en el país y se muestran datos sobre la situación actual de la materia en el orden municipal para hacer un balance de sus áreas de oportunidad y generar así algunas recomendaciones.

3.1. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO.

México comenzó su proceso de institucionalización como Estado moderno a partir de las bases políticas, económicas y sociales definidas en la Constitución de 1917, pues a partir de su promulgación surgieron instituciones públicas que buscaron dar estabilidad a una nación que recién había transitado por un conflicto armado, derivado de la búsqueda de mejores condiciones de vida, equidad e igualdad social. En efecto, en su texto fueron recuperados los objetivos de la Revolución Mexicana y se convirtieron en el programa para la institucionalización del Estado mexicano, el cual estableció como medio de procesamiento de demandas colectivas tres elementos centrales: la Presidencia de la

República, la burocracia y el partido dominante —en orden de surgimiento, Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI)—.

La articulación de esas tres esferas tuvo como consecuencia la creación de un régimen político vertical, centralizado y cerrado en cuanto a la formación de la agenda, la toma de decisiones nacionales y locales, así como la distribución de costos y beneficios. En esta lógica, el poder público fue responsable durante gran parte del siglo XX de definir unilateralmente las necesidades colectivas y los medios de solución. En efecto, fue a través del volumen de recursos que tenían a su disposición, entre ellos el de la información, como ejerció un fuerte control sobre la ciudadanía y las decisiones que ésta debía tomar en torno a la satisfacción de sus necesidades básicas (alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, etc.).

Esta configuración política generó un sistema de partidos donde la competencia era limitada, la participación ciudadana era escasa y la disidencia se consentía únicamente cuando no representaba un riesgo para el régimen. Así, la inexistencia de un pluralismo real y la falta de una opinión pública vigilante del gobierno, crearon un ambiente en el cual la condición de ciudadanos que se reconoce en el texto constitucional existía sólo en la letra, más no en el terreno de los hechos. Este panorama se extendió hasta 1962, cuando el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos crea la figura de “Diputados de Partido” con el fin de ampliar la representación política en la Cámara de Diputados (Béjar, 2004: 25). Se trataba de una apertura inducida que únicamente formalizaba el reconocimiento a partidos que no se opusieran a los valores del orden establecido.

En consecuencia, la relación del Estado con el ciudadano no contenía como elemento fundamental el derecho a estar informado sobre la acción del gobierno, es decir, no había opciones para que el régimen político reconociera como derecho incuestionable de los ciudadanos el contar con información, al tiempo que pudiesen consultar archivos, registros y sistemas de datos relacionados con el quehacer público (Ackerman, 2008: 11).

Es por ello que con el arraigo de la opacidad, el derecho a la información en México es tema postergado hasta 1977, año en que se incluye en el artículo 6º constitucional la obligación del Estado de garantizarlo. Este cambio jurídicamente sustancial fue parte de las medidas que en aquel entonces se tomaron para encaminar al régimen por la senda de la apertura política, conocida en esos años como apertura democrática (López, 2008: 269-274), la cual fue iniciada en la administración del Presidente Luis Echeverría para destensar el ambiente político surgido del movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo, en el terreno de los hechos no tuvo trascendencia porque quedó pendiente su reglamentación.

En efecto, el derecho a la información se reconoció en un plano de universalidad propio de la Constitución, pero faltó que ingresará al ámbito de los procesos, es decir, de la definición y aplicación de medios institucionales que lo proveyeran en la esfera administrativa de su exacta observancia, motivo por el que la administración de la información pública gubernamental permaneció exclusivamente en manos de las organizaciones del gobierno, favoreciendo que el secreto de Estado se impusiera sobre el imperativo de la publicidad del poder al menos veinte años más (Ackerman, 2008: 14), es decir, hasta 2002 cuando se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así, en comparación con otros países (Suecia, Colombia, Finlandia, Estados Unidos, Dinamarca y Noruega) (Ackerman y Sandoval, 2005: 23), México es uno de los más recientes en reconocer jurídicamente el derecho a la información, pues ya desde 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas señalaba en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Este precepto planteaba desde entonces la necesidad de una estructura informativa al servicio del individuo para que pudiera opinar, demandar, participar, intervenir y evaluar la actuación de sus autoridades y de la misma sociedad (López Ayllón, 2009:12).

Así, veinticinco años después de haber incorporado en México el derecho a la información en el artículo 6.º constitucional, es cuando finalmente se expide el 10 de junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y el 11 de junio de 2003 su Reglamento, año en que también surge a la vida institucional el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Estas normas y organizaciones, como expresión institucional de la política de transparencia en México, nacen de una clara y creciente demanda social sobre la apertura gubernamental, cuestión que se profundiza con la alternancia política en la Presidencia de la República del año 2000 —que llevó a Vicente Fox (candidato del Partido Acción Nacional) a encabezar el Ejecutivo Federal—, pues ello generó el ambiente propicio para el reclamo ciudadano en torno a medidas más democráticas en el ejercicio del poder (transparencia, rendición de cuentas, profesionalización y mérito en el servicio público) (García, 2011:287).

Al respecto, es de particular relevancia el caso del llamado Grupo Oaxaca, que surgió el 23 y 24 de mayo de 2001 en la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana,

la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el diario *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Este grupo integrado por académicos, periodistas, organizaciones civiles, entre otros, tuvieron una fuerte incidencia en introducir en la agenda el tema del acceso a la información, delimitándolo teórica y conceptualmente, y sobre todo haciendo una propuesta de Ley de Transparencia (Escobedo, 2002:70-73).

Por su parte, el contexto internacional favoreció también que el gobierno mexicano reconociera la demanda por el derecho a la información, dado que instituciones como el Banco Mundial establecieron como condición de acceso a financiamientos que los Estados impulsaran prácticas de transparencia en el manejo de los recursos públicos, presión a la que se sumó Transparencia Internacional para favorecer la expedición de leyes en la materia (López, 2008:291-298).

Posteriormente, derivado del impacto de los primeros años de vigencia de la Ley, comenzó una segunda fase de desarrollo jurídico en la política de transparencia, la cual estuvo enmarcada por la preocupación de gobiernos, especialistas y ciudadanos sobre la necesidad de “establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas” (IFAI, 2007:12). En efecto, este reclamo era legítimo teniendo en cuenta que para el año 2006 eran 28 los estados que contaban con leyes de acceso a la información y registraban un amplio margen de heterogeneidad en cuanto a contenido, alcances y restricciones (López Ayllón, 2009:14-16), lo que hacia todavía más compleja la materia en el ámbito municipal.

Es así como el 20 de julio de 2007 se reforma nuevamente el artículo 6.º constitucional y se amplían los principios rectores de la política de transparencia para establecer las condiciones mínimas que aseguren el derecho de toda persona a tener acceso a la información pública. Este cambio institucional fue muy importante teniendo en cuenta el estado de los gobiernos locales del país en la materia, pues cuando se reforma el artículo sexto constitucional en el año 2002 para incorporar el derecho de acceso a la información se ratificaron las facultades de las entidades federativas y los municipios para que éstos construyeran su propio andamiaje institucional en esta área, lo cual trajo como consecuencia una configuración ampliamente heterogénea en la manera en que ésta es ejercida, es decir, que el procedimiento de apertura de los archivos públicos variará entre cada estado y municipio del país.²

² Cabe destacar que el acceso a la información inició su reglamentación primero en el orden local y luego en el federal, pues las primeras legislaciones en la materia fueron las de Jalisco y Sinaloa, publicadas en enero y abril de 2002, respectivamente, mientras que la Ley federal se promulgó el 11 de junio del mismo año.

Esta complejidad institucional se incrementó cuando las diferentes leyes de transparencia establecieron además regímenes de excepción para cierto tipo de instituciones públicas, conocidas como Otros Sujetos Obligados (poderes Legislativo, Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos, etc.) a los que se les dotó de facultades para definir para sí mismos la manera en que implementarían las obligaciones sobre acceso a la información.

Así, las leyes terminaron por constreñirse básicamente al ámbito del Poder Ejecutivo y el resto de las instituciones públicas emitieron su propia reglamentación en materia de transparencia. Lo anterior se ha reconocido como un problema institucional y se han realizado esfuerzos normativos para estandarizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, como fue la mencionada reforma constitucional de 2007 y la más reciente publicada el 7 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, que también tuvo como propósito establecer las bases mínimas sobre cómo debe ejercerse en todo el territorio del país. Sin embargo, el panorama en el nivel subnacional, particularmente refiriéndonos a los gobiernos municipales, sigue siendo un ámbito poco explorado.

Y es que si bien existen formalmente leyes y áreas destinadas a la transparencia y el acceso a la información en los municipios, en realidad estamos ante el ámbito de gobierno en México más rezagado en la materia, ya que no disponen de las suficientes capacidades institucionales para cumplir con las responsabilidades constitucionales y legales que se les ha asignado, aunado a la falta de voluntad política y el complejo entramado de intereses que ha dificultado germine la transparencia en los ayuntamientos.

Estos puntos han sido objeto de atención de diferentes instancias públicas y asociaciones civiles, las cuales han concretado esfuerzos por diagnosticar qué tanto los gobiernos municipales hacen pública la información, para que de ello puedan desprenderse recomendaciones puntuales para fortalecer sus capacidades en estas áreas.

Es por ello que en las siguientes secciones se retoman dos estudios realizados —uno por el Instituto Mexicano para la Competitividad y el otro por la red Ciudadanos por Municipios Transparentes— sobre la manera en que los municipios de México han definido e implementado acciones en materia de transparencia.

Como es natural, no existe un estudio macro que sea capaz de abarcar todos las localidades del país, por lo que los datos que se reproducen se refieren a muestras de municipios seleccionados sobre la base de criterios poblacionales, índices de desarrollo y seguridad, así como ubicación geográfica, entre otros.³

3.2. ESTUDIO “LOS MUNICIPIOS Y LA TRANSPARENCIA”.

Una de las investigaciones de mayor alcance y relevancia es la denominada “Los municipios y la transparencia”, realizada desde 2012 por el Instituto Mexicano para la Competitividad en colaboración con *Global Integrity*, donde se analiza el ejercicio del derecho de acceso a la información en los 18 municipios más poblados del país. Como se señala en el estudio, el objetivo es evaluar “el proceso completo necesario para un buen ejercicio de transparencia y acceso a la información: desde la calidad del sistema de archivos hasta la divulgación de documentos públicos, pasando por educación a los ciudadanos, recursos disponibles de la Unidad de Acceso, entre otros” (IMCO, 2014).

En términos de planteamiento metodológico y presentación de resultados, los 65 indicadores que se estudiaron se agruparon en cuatro secciones: Previsiones mínimas, Solicitudes de información, Recursos de revisión y Divulgación proactiva de la información, de la siguiente forma:

- a) Previsiones mínimas, que evalúa los rubros indispensables para generar una cultura de transparencia y acceso a la información en la población y el gobierno y se refiere a:
 - “Un proceso claro para la solicitud de información a los municipios,
 - Lineamientos que regulen el tipo de información municipal que debe considerarse pública,
 - Obligaciones para que los municipios archiven su información de forma estandarizada,
 - Transferencia institucionalizada de archivos y equipo entre cambios de administraciones,

³ Por ejemplo, en el caso del estudio realizado por el IMCO se señala como nota metodológica lo siguiente: “El criterio principal para la selección de los municipios del estudio fue el tamaño de la población. De este modo, se analizan 16 de los 25 municipios más poblados de México. Sin embargo, existían otros dos criterios de selección: diversidad geográfica y violencia. El estudio procuró adquirir la mayor representatividad a nivel nacional posible analizando municipios que abarcaran la mayor cantidad posible de entidades federativas. De este modo, se descartaron municipios como Zapopan, Naucalpan y Guadalupe pues ya existían municipios de la misma entidad federativa con mayor población. Finalmente, la ola de violencia que azotó a algunos municipios durante la realización del estudio generó inquietudes respecto a la seguridad de los investigadores por lo que se decidió omitirlos. Este fue el caso de Acapulco y Ciudad Juárez.” (IMCO, 2014).

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

- Un registro de las solicitudes de información atendidas;
 - La existencia de una relación institucional entre el gobierno estatal y los municipios para la satisfacción de las solicitudes de información, y
 - Esfuerzos institucionales del municipio para publicitar y difundir entre los ciudadanos los derechos en materia de transparencia y acceso a la información” (IMCO, 2014).
- b) Solicitudes de información, donde se analiza la manera en que se procesan las peticiones de datos en las unidades administrativas responsables. Específicamente se estudia:
- “Existencia de un agencia dentro de los gobiernos municipales de la entidad encargados de responder las solicitudes de información;
 - Autonomía operativa de la agencia municipal encargada de responder las solicitudes de información;
 - Personal y equipo suficiente para dar trámite a las solicitudes de información;
 - Capacitación institucionalizada del personal en materia de transparencia y acceso a la información;
 - Definición de un proceso explícito y claro mediante el cual las autoridades locales deben responder a las solicitudes;
 - Divulgación pública del proceso mediante folletos, carteles o sitio electrónico;
 - Explicación claramente justificada en caso de que sea negada la información pública solicitada, y
 - Derecho de los ciudadanos a realizar solicitudes de información pública municipal a través de internet” (IMCO, 2014).
- c) Recursos de revisión, que examina el procedimiento legal definido en caso de quejas u objeciones ciudadanas a respuestas de solicitudes de información, y se refiere a:
- “Definición de la figura de recursos de revisión a solicitudes de información denegadas o no satisfechas;
 - Autonomía operativa de la autoridad encargada de revisar dichos recursos
 - Procesamiento de los recursos de revisión en un tiempo razonable, y
 - Autoridad para sancionar y exigir a las autoridades municipales la divulgación de información denegada en una solicitud” (IMCO, 2014).

- d) Divulgación proactiva de la información, que evalúa los esfuerzos institucionales por hacer pública la información sin que necesariamente obren de por medio solicitudes de acceso, y que incluye:
- “Existencia de un sitio web encargado de publicar información accesible y de fácil uso para el ciudadano común;
 - Oficiales municipales encargados de dar mantenimiento continuo al portal;
 - Recursos y habilidades técnicas suficientes para mantener adecuadamente el portal;
 - Información de contacto e instrucciones en las páginas de Internet municipales para guiar a quienes deseen realizar solicitudes en persona, y
 - Mecanismo que permita a los usuarios reportar información obsoleta o errónea publicada en sus sitios de Internet” (IMCO, 2014).

Por su parte, la información pública que se requiere esté disponible en el portal de transparencia del municipio incluyó los siguientes rubros generales: a) Información de presupuesto municipal; b) Información sobre Remuneración Salarial y Requisitos; c) Requisitos mínimos para puestos gubernamentales; d) Leyes y Reglamentos Gubernamentales Clave; e) Procedimientos y Normas de Permisos e Inspecciones de Construcción Municipal, y f) Transferencias Fiscales y Administración Fiscal

Es importante señalar, como lo argumenta el propio estudio, que si bien se analizaron únicamente 18 municipios, los criterios de selección (población, ubicación geográfica y condiciones de seguridad para los investigadores) favorecen el planteamiento de observaciones y propuestas que pueden aplicar al grueso de los municipios en el país, es decir, partiendo del hecho de que *“los municipios seleccionados cuentan con características que pueden contribuir a generar un ambiente propicio para la transparencia y el acceso a la información”* —pues estos en particular *“tienen mayores capacidades institucionales al promedio de los municipios en México derivado del tamaño de la población que gobiernan y recursos que manejan”* (IMCO, 2014)—. la muestra puede llegar a considerarse representativa o al menos apta para reflejar las mejores prácticas que en el nivel municipal se registran en la materia.

Expresado lo anterior, el estudio concluyó lo siguiente: en una escala de 0 a 100, el promedio de calificación obtenido por los municipios evaluados en materia de transparencia y acceso a la información es de 71 puntos en general, siendo los indicadores formales (diseño de las leyes) lo mejor colocado frente a los procesos de implementación, donde se registran restricciones importantes, es decir, *“las prácticas para garantizar un proceso adecuado de acceso a la información y una cultura de*

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

transparencia es muy heterogénea. Iztapalapa, el municipio más alto, obtiene 81/100 mientras que el más bajo, Nezahualcóyotl, obtiene 30/100. Ningún municipio obtiene una mejor evaluación en la implementación que en el marco normativo. Es decir, existen problemas, incluidos obstáculos políticos, para llevar a cabo lo que la Ley exige” (IMCO, 2014).

Asimismo, el estudio arroja otro dato interesante sobre los archivos públicos —que son la materia prima para el acceso a la información—, pues encontró que “todos los municipios tienen un desempeño bajo en los indicadores que evalúan la calidad y cantidad de documentos públicos que se encuentran en el portal electrónico de transparencia del municipio” (IMCO, 2014). Esto llama la atención pues el esfuerzo de diseñar y operar un portal de transparencia actualizado y accesible da cuenta del convencimiento y la relevancia que las autoridades públicas le asignan al tema de la transparencia.

En términos específicos, es decir, por cada uno de los cuatro rubros, los puntajes y hallazgos más relevantes fueron los siguientes:

TABLA 1
PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.
“LOS MUNICIPIOS Y LA TRANSPARENCIA”.

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Previsiones Mínimas para el Acceso a la Información	76.71	86.11	68.65	-17.46	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los municipios, a excepción de uno (Chihuahua) la ley define un proceso claro para solicitar información y se define la clasificación de información pública. • En 15 municipios existe la obligación de archivar la información pública de forma estandarizada. • Solo 11 municipios están obligados a difundir y publicitar el derecho a la información en la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo en 7 municipios se mantiene un sistema de archivos municipal. • Solo 3 de 18 municipios implementan estrategias de comunicación y formación para difundir los derechos a la información entre la ciudadanía.

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Solicitudes de Información Gubernamental a Nivel Municipal	61.54	77.78	67.35	-10.42	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los municipios la ley asigna un responsable de atender las solicitudes de información. • En 17 municipios la norma establece la posibilidad de realizar solicitudes a través de internet. • En 16 casos se obliga a los municipios a dar explicaciones sobre solicitudes rechazadas. • Solo en 2 casos se especifica con claridad la autonomía política del agente. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 14 municipios no se solicitan datos personales adicionales más allá de los requeridos por la Ley • En todos los municipios se puede solicitar información por internet (aunque en 5 el servicio es irregular). • En 11 municipios la agencia cuenta con suficiente apoyo de personal para su tarea. • En 5 municipios se ofrecen explicaciones comprensivas y entendibles del rechazo a una solicitud.
Recursos de Revisión	78.82	95.83	61.81	-34.03	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los casos la ley define un recurso de apelación sobre solicitudes de información denegadas o no satisfechas. • En todos los casos el órgano garante tiene la facultad de exigir a las autoridades municipales la divulgación de información, además de que puede imponer sanciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo en casos los recursos de revisión se resuelven en los plazos definidos en la legislación. • Solo en 5 casos el órgano garante cuenta con la capacidad real de ejecutar las sanciones.

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Divulgación Proactiva de Información Gubernamental Municipal	59.66	100	51.94	-48.06	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los municipios están obligados por ley a mantener una página en internet para divulgar de manera proactiva información. 	<p>a) Información presupuestal: En 16 municipios se publican, de forma actualizada, los reportes sobre el ejercicio presupuestal</p> <p>b) Información sobre personal del municipio: En 11 municipios se publican completos los salarios actualizados de las autoridades. Solo en 9 casos se publica los bonos que perciben.</p> <p>c) Licitaciones y Adquisiciones: Todos los municipios publican las reglas de adquisiciones de forma actualizada. 14 publican los resultados de concursos. Solamente 2 publican los contratos donde se especifiquen las condiciones del bien o servicio contratado.</p> <p>d) Procedimientos y Normas Municipales: Solo 9 municipios publican la guía de trámites municipales de manera actualizada, y solo en 3 es posible encontrar el estatus de dichos trámites a través de internet.</p> <p>e) Transferencias fiscales y administración fiscal: Solo en 10 municipios se publica la información sobre el total recaudado por impuesto predial y solo 8 de recaudación por derechos de agua. En solo 7 casos se logró encontrar información completa y actualizada de los montos recibidos y ejercidos por los municipios vía transferencias federales.</p> <p>f) Infraestructura y Accesibilidad: De los 18 Portales, solo 8 pueden considerarse accesibles y de fácil uso para el ciudadano común.</p>

Fuente: Elaboración propia con los datos de IMCO (2014).

Como se observa en el cuadro, hay una brecha importante entre lo que establece el cuerpo de las normas sobre transparencia y lo que efectivamente se puede verificar en el terreno empírico. Las principales limitaciones que se encontraron se refieren al control político de los órganos garantes, falta de convencimiento de las autoridades municipales del valor de la transparencia —lo que conlleva la escasa asignación de recursos e infraestructura para atender solicitudes de información—, la falta de promoción de la cultura de la transparencia y la difícil accesibilidad a la información vía electrónica. Como se señaló anteriormente, si bien este estudio refleja sólo la posición de 18 municipios en el país, hay que considerar que esos gobiernos son los que cuentan con mayores capacidades institucionales para cumplir con la política de transparencia, por lo que hace suponer que los rezagos son aún mayores en el resto de los municipios de México.

3.3. Estudio “Ranking CIMTRA Municipal”.

Desde el año 2002 la red Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) realiza evaluaciones sobre el cumplimiento de la política de transparencia en diferentes ámbitos insitucionales, principalmente, como su propio nombre lo indica, en el orden local de gobierno. Actualmente, esta organización civil también examina el acceso a la información en las delegaciones políticas del Distrito Federal, así como en las legislaturas locales.

El objetivo de su estudio titulado “Ranking CIMTRA Municipal” es “no sólo medir la transparencia en gobiernos locales...Se busca también incidir en el delineamiento y mejora del marco normativo que hace valedero el ejercicio del derecho ciudadano de acceder a información pública, a exigir la rendición de cuentas y a procurar la transparencia” (CIMTRA, 2015).

Para lo anterior, la metodología que utiliza CIMTRA agrupa los aspectos que evalúa en nueve bloques, como se especifica a continuación: el bloque uno se denomina información a la ciudadanía e incluye: gastos, obras, bienes y sus usos, administración y urbanidad; el bloque dos se refiere a la Interrelación Sociedad-Gobierno, que comprende concejos, participación ciudadana y cabildo; y el tercer bloque se denomina Atención a la Ciudadanía y tiene a ese único componente. Como se señala por parte del propio CIMTRA (2015): *en la metodología el porcentaje de aspectos y criterios cumplidos por el municipio por bloque juegan un rol crucial para obtener la calificación final*, de la cual se desprende el siguiente ranking (que es la edición más reciente):

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

TABLA 1.
SELECCIÓN DE DATOS DEL “RANKING CIMTRA-MUNICIPAL”.

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Tlajomulco	Jal.	100	nov-14	10a	1
Zapopan	Jal.	100	nov-14	10a	2
Tamazula de G.	Jal.	100	nov-14	9a	3
Guadalajara	Jal.	91.5	nov-14	10a	4
Navojoa	Son.	87	dic-14	2a	5
Puebla	Pue.	86.6	ene-14	7a	6
Ciudad Juárez	Chih.	84.6	mar-14	8a	7
Tlaquepaque	Jal.	83.7	nov-14	10a	8
Mérida	Yuc.	77	may-14	3a	9
Cuncunul	Yuc.	71	may-14	2a	10
Motul	Yuc.	70.5	may-14	3a	11
Chihuahua	Chih.	70.4	ago-14	7a	12
Valladolid	Yuc.	69.3	may-14	3a	13
Zapotlán el Grande	Jal.	65.2	jun-14	3a	14
Tonalá	Jal.	62.5	nov-14	10a	15
León	Gto.	59.4	nov-13	2a	16
Puerto Vallarta	Jal.	53.5	nov-14	7a	17
Cochoapa el Grande	Gro.	44.6	sep-13	4a	18
Metlatónoc	Gro.	43.9	sep-13	3a	19
Zacoalco de Torres	Jal.	40.9	jul-14	1a	20
Olinalá	Gro.	2.9	sep-13	2a	77
Sayula	Jal.	2.8	jun-14	1a	78
Tepazalá	Ags.	2.8	jul-14	1a	79
Iguala	Gro.	2.6	sep-13	7a	80
Petatlán	Gro.	2.3	sep-13	6a	81
Coyuca de Benitez	Gro.	2.3	sep-13	6a	82
Xochihuehutlán	Gro.	1.7	sep-13	4a	83
Benito Juárez	Gro.	1.7	oct-13	4a	84
Xalpatláhuac	Gro.	1.7	sep-13	2a	85
Florencio Villarreal	Gro.	1.6	sep-13	6a	86
Alpoyeca	Gro.	1.5	sep-13	4a	87
San Luis Acatlán	Gro.	1.5	sep-13	5a	88
Malinaltepec	Gro.	0.9	sep-13	2a	89
Igualapa	Gro.	0.9	sep-13	5a	90

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Marquelia	Gro.	0.9	sep-13	6a	91
El Llano	Ags.	0	jul-14	1a	92
San José de Gracia	Ags.	0	jul-14	1a	93
Zapotitlán Tablas	Gro.	0	sep-13	2a	94
Atlamajalcingo del M.	Gro.	0	sep-13	5a	95
PROMEDIO		25.1			
Escala: 0 a 100					
Calificaciones a enero 2015					

Fuente: CIMTRA (2015).

Como se observa en el cuadro anterior, el estado de Jalisco destaca por tener a un buen número de sus municipios dentro de los primeros veinte lugares del ranking. De hecho, la primera legislación que hubo en México sobre transparencia, incluso antes de la federal, fue precisamente la de este estado de la república (en enero de 2002), lo que hace suponer que sus estructuras institucionales cuentan con un importante capital de convencimiento sobre la relevancia y necesidad del acceso a la información. Asimismo, destaca también para Jalisco que sus municipios cuentan en promedio con ocho evaluaciones realizadas, lo que les ha permitido ubicar y atender sus áreas de oportunidad, las cuales se centran principalmente en la información obligatoria que se debe dar a conocer sin necesidad de solicitud de información, como su marco normativo, estructura burocrática y de personal, sueldos y salarios, contratos y proveedores, etc.

También destaca el caso de Yucatán, que cuenta con un número importante de municipios en los primeros lugares del ranking. De hecho, este caso es muy representativo de lo que ocurre en el resto de las entidades, pues por lo general, los municipios que son capitales de los estados, así como los ayuntamientos con mayor peso urbano se colocan mejor que otros de perfil rural, precisamente por la infraestructura y los presupuestos de que disponen. La cultura ciudadana también es distinta, pues tiende a ser más intensa en áreas de ciudades de tamaño considerable.

En el otro lado de la moneda, llama la atención que sólo 15 de los casi 100 municipios evaluados obtienen una calificación aprobatoria, es decir, mayor a sesenta puntos sobre cien, lo que en términos de diagnóstico indica que únicamente el quince por ciento de los gobiernos municipales del país cumplen con los estándares mínimos que se esperan en la materia. Destaca en específico el caso de Guerrero, que es el estado con el mayor número de municipios en los últimos lugares del ranking, por lo que es un foco de atención en cuanto al acceso a la información se refiere.

4. CONCLUSIONES.

El orden municipal de gobierno en México ha transitado por un conjunto de replanteamientos institucionales que han tendido a la descentralización político-administrativa de facultades y atribuciones, particularmente en el desarrollo de los servicios públicos que tienen a su cargo. Sin embargo, esas redistribuciones de competencias públicas no han sido acompañadas de los medios, recursos y controles necesarios para ejercerlos de manera adecuada. Esto ha colocado a los ayuntamientos en una encrucijada donde, por un lado, cuentan con mayor presencia formal y normativa en la atención de los problemas de la ciudadanía, y por otro, ante restricciones institucionales (recursos, estructuras, financiamiento, etc.) que minan su capacidad de respuesta ante las necesidades sociales crecientes.

Uno de los elementos que también ha contribuido a esa posición compleja de los municipios en el país es el propio fenómeno de democratización que en el caso de México ha estado lleno de claroscuros, pues se mueve permanentemente en la tensión entre los avances y los retrocesos. Ejemplo de ello podemos observarlo en la manera en que los gobiernos municipales se han sumado a la política de transparencia, pues si bien —como en sus demás funciones públicas— cuentan con nuevas responsabilidades en la materia que han ido en aumento, particularmente a partir de las reformas constitucionales de 2007 y 2014, en términos generales se trata de una práctica democrática que encuentra muchas limitaciones en los espacios locales, principalmente por cuestiones de voluntad política, de poca inversión en los sistemas de archivos y tecnológicos, limitadas campañas de promoción del derecho de acceso a la información, y en general la compleja accesibilidad a los documentos públicos.

Los estudios que en la materia se citaron (CIMTRA e IMCO) dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad del acceso a la información en los municipios, pues aunque la Constitución en su artículo 6.º ha buscado establecer estándares mínimos para ejercer ese derecho independientemente del lugar geográfico o la jurisdicción donde se ubique el ciudadano, cada gobierno municipal ha institucionalizado de manera distinta sus obligaciones en materia de transparencia, y en gran medida su arraigo ha dependido de la voluntad política y el convencimiento que tengan las autoridades locales en su adopción, pues ello se traduce en apoyo presupuestal, humano y de infraestructura. Además, incluso en los ayuntamientos mejor evaluados, lo que está prácticamente ausente son los esfuerzos institucionales sistemáticos por promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que dificulta en buena medida que la ciudadanía se identifique y reconozca su derecho a saber qué hace el gobierno con los recursos públicos, de qué manera toma y ejecuta decisiones, y qué resultados obtiene con los programas y servicios que ofrece, para que de esa manera pueda imputar responsabilidades.

Sin embargo, algo alentador que también muestran los estudios referenciados es que si bien el acceso de la ciudadanía a los archivos públicos es aún muy limitado, sí se ha gestado un incipiente proceso de aprendizaje institucional que cada vez más obliga a las autoridades locales a incorporar como parte de su agenda de trabajo los temas de transparencia. Esto lo refleja principalmente las investigaciones de CIMTRA, pues en sus registros históricos se ubica que aquellos municipios que se han sometido a sus evaluaciones periódicas progresivamente muestran mejores resultados al menos en áreas críticas, particularmente en la información que debe estar disponible en sus portales de transparencia.

Derivado de todo lo anterior, es posible enunciar un conjunto de recomendaciones que permitan impulsar gradualmente la apertura de los archivos públicos en el orden municipal y favorecer así los ejercicios de gobernanza municipal, como el presupuesto participativo, la consulta ciudadana, las mesas compartidas de trabajo, la definición conjunta de obras públicas y el reconocimiento a liderazgos ciudadanos en las localidades, todo lo cual tiene como base que las personas cuenten con la información suficiente para sustentar y proyectar su participación. Las recomendaciones son las siguientes:

- a. Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para que estos puedan allegarse de los recursos necesarios para soportar en términos económicos los requerimientos de la infraestructura destinada a la transparencia, principalmente lo que se refiere a los medios tecnológicos. Aquí es importante hacer una aclaración en el sentido de que los medios tradicionales (correo postal, vía telefónica o presentación física en la oficina) deben seguir existiendo para difundir información, sobre todo en un país como México que ha tenido un avance dispar en cuanto al acceso a internet, pero es claro que este medio ha sido uno de los más efectivos para proyectar el impacto de las solicitudes de información;
- b. Mejorar los diseños institucionales de los órganos garantes municipales para que se fortalezcan en términos de autonomía política frente a los sujetos obligados, es decir, las autoridades del ayuntamiento, con objeto de que sus resoluciones sean independientes y favorezcan el interés público;
- c. Impulsar intensas y sistemáticas campañas de promoción del derecho de acceso a la información, orientándolas sobre todo a concientizar a la ciudadanía de que ello la empodera en su toma de decisiones pública y privada;
- d. Realizar una profunda reingeniería de procesos y sistemas para revalorar y potenciar el archivo público como el catalizador del trabajo de la oficina en

materia de transparencia. Este punto es quizá el “talón de Aquiles” en términos procedimentales no sólo en lo municipal, sino también en lo estatal e incluso en lo federal (Arellano y Lepore, 2011:220), y

- e. Impulsar la transparencia proactiva para dinamizar el procesamiento de la información pública y disminuir el camino que se transita entre el dato o el documento público y el ciudadano, es decir, que no haya necesidad de que medie una solicitud de información por parte de un persona para que se pueda dar a conocer cuestiones relevantes del ejercicio del servicio público.

En suma, como parte del proceso de democratización que se vive en México, es posible afirmar que para beneficio de la sociedad el espacio de lo público cada vez se vuelve más abierto y plural, lo que al mismo tiempo supone retos importantes para los gobiernos, pues deben de actualizar sus estructuras para ajustarse a las demandas de los esquemas de gobernanza que exigen los diferentes actores. Esto se verifica principalmente en el ámbito municipal dada la cercanía que sostiene con la población, de ahí que los gobiernos locales deben ser objeto de amplia atención para colocar al país en una mejor posición en cuanto a desarrollo se refiere.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ackerman, John (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). “Leyes de acceso a la información en el mundo”, *Cuaderno de Transparencia*, número 7, México, IFAI.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F. y María Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arellano, David y Walter Lepore (2011). “De la retórica de la transparencia a la realidad organizacional: los archivos como servicio”, en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.

- Bastien, Joëlle (2009). “Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy”, en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002). “Positive and negative feedback in politics”, en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing, en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs/ University of Colorado.
- Béjar, Luisa (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika.
- Cairney, Paul (2009). Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective, en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.
- Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Universidad de Guanajuato/Gobierno del Estado de Aguascalientes/ Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, Miriam (2011). “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ciudadanos por Municipios transparentes (2015). Ranking CIMTRA Municipal, consultado en <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>, México, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Escobedo, Juan Francisco (2002). Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en Salamanca, España, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>, México, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Gagnon, Francois y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf, Canadá, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.

- García, Maximiliano (2010). “Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público”, en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.). *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, Maximiliano (2011). “Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México”, en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.
- García, Maximiliano (2013). “Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del Siglo XXI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- García, Maximiliano (2014). *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la Acción Comunicativa*, Vol. I, Madrid, Taurus.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007), *Reforma al artículo 6.º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2014). “Los municipios y la transparencia”, consultado en <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/>, México, última fecha de revisión: 26 de abril del 2015.
- Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”, en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- López Ayllón, Sergio (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 17, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- López, Eduardo (2008). *La administración pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa/Universidad Anáhuac.
- Mariñez, Freddy (2011). *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)/Miguel Ángel Porrúa.

- Mendell, Anika (2009). Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Preliminary document – for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf, Canadá, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública/Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ochman, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México/Miño y Dávila.
- Roth, André (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Weber, Max [1921] (1993). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

PANORAMA DE LA EDUCACIÓN 2014

OCDE.¹

Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE es la fuente más acreditada de información precisa y relevante sobre el estado de la educación en todo el mundo. Proporciona datos sobre la estructura, las finanzas y el rendimiento de los sistemas educativos de los 34 países miembros de la OCDE, así como de una selección de integrantes del G-20 y otros países asociados.

MÉXICO.

SI BIEN A LOS JÓVENES MEXICANOS DE 15 AÑOS LES VA MEJOR EN LA ESCUELA...

En 2012, los estudiantes mexicanos de 15 años de edad obtuvieron un promedio de 413 puntos en la evaluación de matemáticas de la prueba PISA, lo que significó un aumento de 28 puntos respecto a PISA 2003: uno de los avances más notables entre los países de la OCDE. Esta mejora coincidió con la disminución en la proporción de estudiantes que no lograron alcanzar el nivel de competencias básicas en matemáticas: del 66% en 2003 al 55% en 2012 (Tabla A9.1a).

Los resultados de PISA 2012 muestran que en la mayoría de los países de la OCDE los hombres obtienen en matemáticas, en promedio, puntajes más altos que las mujeres (una diferencia de 14 puntos en México y de 11 puntos, en promedio). Sin embargo, México es uno de los pocos países donde tanto hombres como mujeres han mejorado su rendimiento en matemáticas entre 2003 y 2012, a pesar de que sigue habiendo una brecha de género: los hombres obtuvieron 30 puntos más en 2012 que en 2003, mientras las mujeres lograron 26 puntos más. Por el contrario, en el conjunto de los países de la OCDE, los hombres obtuvieron 3 puntos menos en 2012 que en 2003, en promedio, y las mujeres 4 puntos menos (Tabla A9.1c).

¹Permission to reproduce OECD material Reference: P-2015-171 Paris,15/06/2015 Permission to reproduce the OECD document ‘OECD, México, Nota país: Panorama de la educación 2014: Indicadores OCDE <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>’ in “Los avances del México contemporáneo: 1955-2015” to be published by INAP and the Congress of Mexico in June 2015.

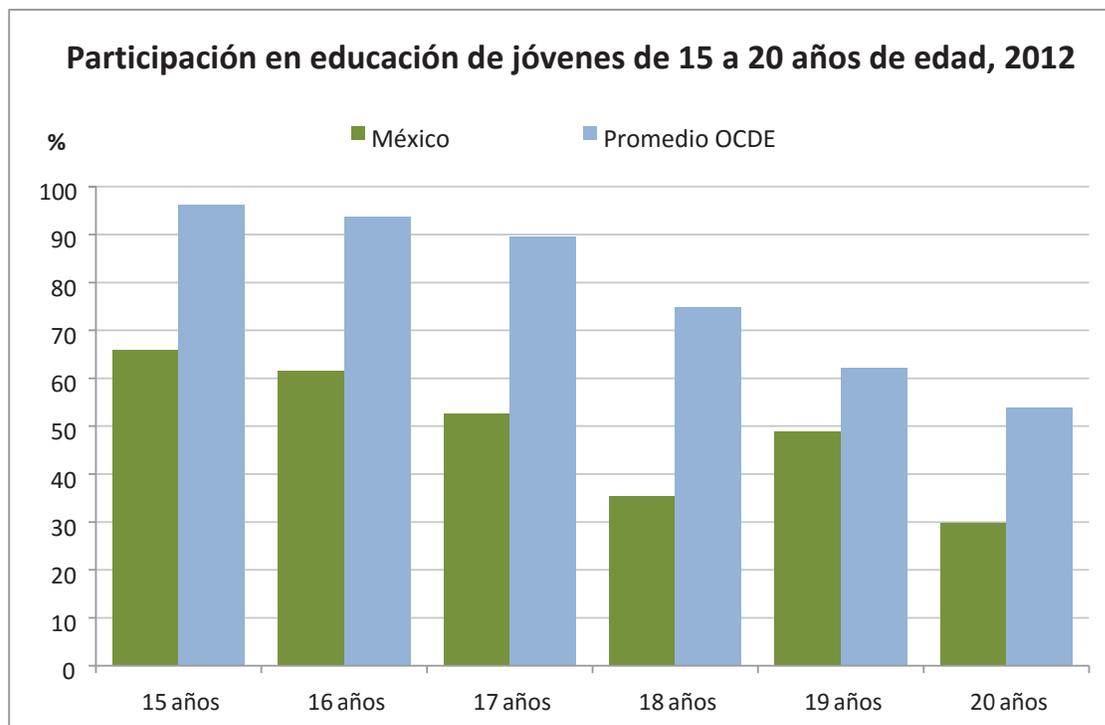
Sin embargo, los estudiantes mexicanos consiguieron 81 puntos menos que el promedio de 494 puntos de la OCDE en matemáticas, lo cual equivale a alrededor de dos años de escolaridad. Menos del 1% de los jóvenes mexicanos de 15 años alcanza el mejor desempeño en matemáticas, lo que contrasta con el 13% de los países de la OCDE (Tabla A9.1a).

...SIGUEN SIENDO MUY BAJAS LAS TASAS DE MATRICULACIÓN EN EL RANGO DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD.

En México, la cobertura educativa entre la población de 5 a 14 años es universal, como casi en todos los países de la OCDE. No obstante, el país tiene una de las menores proporciones de jóvenes de 15 a 19 años matriculados en educación (53%), a pesar de tener la población más grande de este rango de edad de su historia. Sólo Colombia (43%) y China (34%) tienen tasas de matriculación más bajas.

Mientras que en México esta proporción aumentó en 11 puntos porcentuales desde 2000, sigue siendo más baja que el promedio de la OCDE de 84% y que la proporción observada en otros países de América Latina, como Argentina (73%), Brasil (78%) y Chile (76%) (Tablas C1.1a y C1.2).

Sin embargo, tanto la cobertura universal de 5 a 14 años como el incremento de 11 puntos porcentuales en la escolarización de los jóvenes de 15 a 19 años, son importantes si consideramos el tamaño de la población en estos rangos de edad en México que en conjunto supera los 30 millones. Esta cifra es comparativamente mayor a la población en este mismo rango de edad en la mayoría de los países de la OCDE (OECD.stat).



Fuente: Tabla C1.1b

Los estudiantes en México tienden a abandonar la escuela prematuramente. El 62% de los jóvenes de 16 años están inscritos en educación media superior; el 35% de los jóvenes de 18 años cursan estudios (19% en educación media superior y 16% en educación superior), y únicamente el 30% de los jóvenes de 20 años están matriculados (6% en educación media superior y el 24% en educación superior) (Tabla C1.1b).

La reforma educativa que hizo obligatoria la educación media superior a partir del 2012, y que tiene por objetivo la cobertura total en este nivel para el 2022, es un paso importante para reducir los altos niveles de deserción en México.

MÉXICO ES EL ÚNICO PAÍS DE LA OCDE DONDE SE ESPERA QUE LOS JÓVENES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS PASEN MÁS TIEMPO TRABAJANDO QUE ESTUDIANDO.

En México, los jóvenes de 15 a 29 años pasarán en promedio 6.4 años en actividades laborales y 5.3 años en educación y formación: un año más en el trabajo que el promedio de la OCDE (5.4 años) y dos años menos en educación (el promedio de la OCDE es de 7.3 años) (Tabla C5.1a). Existe un gran riesgo de que estos se desvinculen tanto de la educación como del mercado laboral. Aun cuando la proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no cursan estudios ha disminuido en comparación con el año anterior, cerca del 65% de la población de este rango de edad en México no participó en la educación en 2012 (66% en 2011), y el 22 % no trabajaban ni estaban inscritos en algún tipo de educación o formación (23% en 2011) (Tablas C5.2a y C5.3a). Con base en las tendencias actuales, se estima que los mexicanos de 15 a 29 años de edad pasarán 3.3 años sin estar empleados ni en educación o formación (el promedio de la OCDE es de 2.3 años) (Tabla C5.1a).

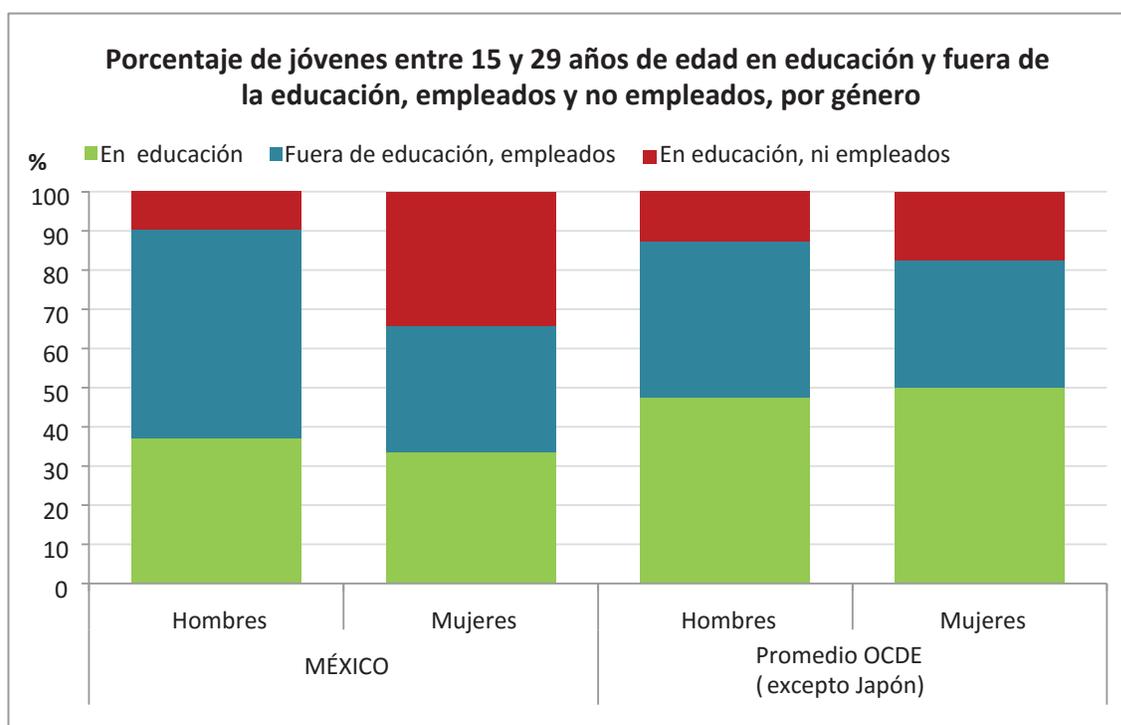
MÁS DEL 20% DE LOS MEXICANOS DE 15 A 29 AÑOS NO TIENEN EMPLEO NI ESTÁN MATRICULADOS EN EDUCACIÓN O FORMACIÓN.

La proporción de jóvenes adultos que no tienen empleo ni están matriculados en educación o formación es igual o mayor a 20% en Chile (22.3%), Irlanda (21.1%), Italia (24.6%), México (22%), España (25.8%), Turquía (29.2%) y Brasil (20%) (Tabla C5.2a). Sin embargo, a diferencia de otros países de la OCDE, y pese a que se observó una disminución de 2.9 puntos porcentuales en esta población por primera vez en los últimos años, la proporción de jóvenes adultos mexicanos de este grupo se

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

ha mantenido por arriba del 20% durante más de una década (24.6% en 2000, 24.9% en 2005 y 22% en 2012) (Tabla C5.3a).

En México, la proporción de este grupo de jóvenes aumenta con la edad: 17% de la población de 15 a 19 años, 23.6% de la de 20 a 24 años, y 27.1% de la de 25 a 29 años (Tabla C5.2a). Sin embargo, al igual que en la mayoría de los países, la proporción de jóvenes de 15 a 29 años en esta situación disminuye con el nivel de escolarización. Mientras más alto es el nivel educativo, más baja es la proporción de jóvenes que no tienen empleo y no están matriculados en educación o formación: en México, la cifra es de 24.9% para los jóvenes adultos con estudios por debajo de educación media superior, 16.9% para aquellos con educación media superior, y 14.8% para aquellos con educación superior (Tabla C5.3d).



Fuente: Tablas C5.2b y C5.2c.

En México, alrededor de 1 de cada 10 hombres jóvenes no tienen empleo ni se encuentran estudiando; en cuanto a las mujeres jóvenes, la proporción es de 3 de cada 10 (Tablas C5.2b y C5.2c). Aun cuando esta diferencia de género se observa en otros países, es mucho mayor en México. Estudios basados en la *Encuesta Nacional de la Juventud* (2010) señalan que la mayoría de las mujeres jóvenes que no trabajan, no estudian ni cursan algún tipo de formación son amas de casa, lo cual sugiere que la brecha de género puede vincularse en gran medida con aspectos culturales, como matrimonios y embarazos a temprana edad.

La proporción de jóvenes mexicanos que no trabajan ni estudian tiene repercusiones considerables en la disponibilidad y calidad de capital humano del país. La mayoría de los mexicanos tienen un nivel educativo bajo (63% poseen un nivel de estudios por debajo de la educación media superior); la proporción de adultos que han alcanzado al menos la educación media superior (37%) es una de las menores en los países de la OCDE (sólo en Turquía la proporción es menor: 34%) y se encuentra considerablemente por debajo del promedio de la OCDE de 75% (Tablas A1.2a y A1.4a).

No obstante, hay señales alentadoras. Entre 2000 y 2012 la proporción de adultos con niveles educativos más altos ha aumentado 5 puntos porcentuales en el nivel medio superior y 3 puntos porcentuales en el superior (Tabla A1.4a).

EN MÉXICO, ALCANZAR MAYORES NIVELES EDUCATIVOS NO NECESARIAMENTE SE TRADUCE EN MEJORES RESULTADOS EN EL MERCADO LABORAL.

Las tasas de empleo en México tienden a estar por encima del promedio de la OCDE para personas con un nivel educativo por debajo de la enseñanza media superior (64% en México, en comparación con el promedio de la OCDE de 55%), y por debajo del promedio de la OCDE para personas con niveles más altos. Por ejemplo, en México el 72% de las personas con educación media superior tienen empleo, en comparación con el promedio de la OCDE de 74%; y el 80% de las personas con educación superior están empleadas, en comparación con el promedio de la OCDE de 83% (Tabla A5.3a).

En México, las tasas de empleo entre las mujeres son sustancialmente más bajas que entre los hombres, sobre todo en niveles educativos bajos. El 44% de las mujeres mexicanas con educación por debajo de la media superior tienen empleo, en comparación con el 88% de hombres con ese mismo nivel educativo; el 56% de las mujeres con educación media superior tienen empleo, en comparación con el 91% de los hombres; en cuanto a quienes cuentan con educación superior, el 72% de las mujeres tienen empleo, en comparación con el 88% de los hombres (Tablas A5.3b y A5.3c).

En 2012, Corea y México fueron los únicos países que mostraron tasas de desempleo más altas entre los adultos con educación superior (2.9% y 4.6%, respectivamente) que entre los adultos sin educación media superior (2.6% y 3.5%, respectivamente). En México, la diferencia es aún más marcada entre los adultos jóvenes (de 25 a 34

años): el 6.7% de los graduados de educación superior y el 4.5% de los jóvenes adultos con educación por debajo de la enseñanza media superior están desempleados (Tabla A5.4a).

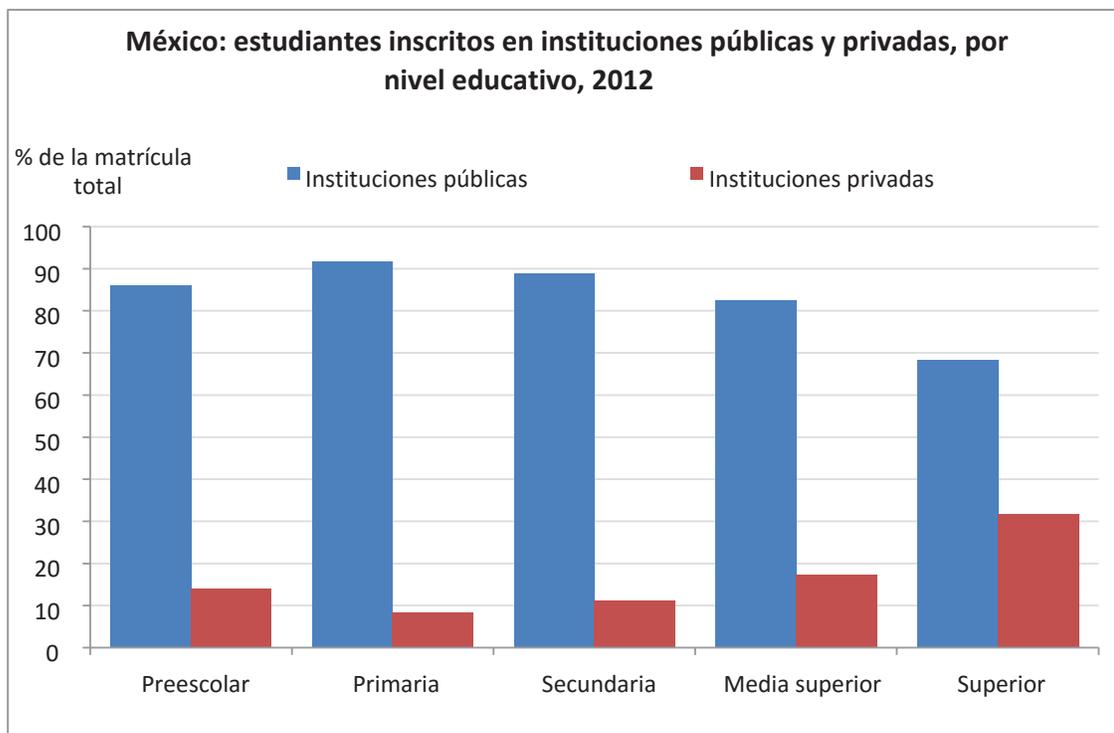
A pesar de que los adultos mexicanos jóvenes han alcanzado niveles de educación más altos, los datos indican que son más vulnerables al desempleo. Alrededor de 5.6% de las personas de 25 a 34 años de edad con educación media superior están desempleados en comparación con 3.2% de las personas de entre 35 y 44 años con el mismo nivel educativo. Por su parte, el 6.7% de las personas de 25 a 34 años que cuentan con educación superior están desempleadas, en comparación con el 3.3% de aquellas de entre 35 y 44 años que tienen ese nivel educativo (Tabla A5.4a).

LA PROPORCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO ES GRANDE.

En casi todos los niveles de educación, México tiene las mayores proporciones de estudiantes inscritos en instituciones públicas, en comparación con otros países de América Latina. Únicamente Argentina tiene una proporción más grande en el nivel de educación superior (74% comparado con el 68% en México) (Tablas C7.1 y C7.6).

Prácticamente todos los niños de 5 a 14 años en México están matriculados en educación, y la proporción de estudiantes inscritos en instituciones públicas desde enseñanza primaria hasta media superior es mayor que el promedio de la OCDE (Tabla C1.1a). En 2012, las escuelas públicas concentraban a alrededor del 92% de los estudiantes de primaria (el promedio de la OCDE es de 89%), 89% de secundaria (el promedio de la OCDE es de 86%) y 83% de educación media superior (el promedio de la OCDE es de 81%) (Tablas C7.1 y C7.6).

En México, como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, mientras más alto es el nivel de educación (desde primaria hasta secundaria), mayor es la proporción de estudiantes matriculados en instituciones privadas (Tabla C7.1).



Fuente: Tablas C7.1 y C7.6

La proporción más grande de estudiantes matriculados en instituciones privadas corresponde a la educación superior. No obstante, de 2003 a 2012 la proporción de estudiantes mexicanos matriculados en instituciones públicas en este nivel aumentó en 1 punto porcentual con respecto a los inscritos en instituciones privadas (Tabla C7.6).

LA INVERSIÓN DE MÉXICO EN EDUCACIÓN ES SIMILAR AL PROMEDIO DE LA OCDE...

La inversión de México en educación aumentó de forma considerable a principios de la década de 2000 y casi no ha tenido cambios desde 2009. En 2011, el 6.2% del PIB del país se destinó al gasto en instituciones educativas, cifra ligeramente mayor que el promedio de la OCDE (6.1%), pero menor que en otros países de América Latina, como Argentina (7.2%), Chile (6.9%) y Colombia (6.7%) (Tabla B2.2).

El gasto en instituciones de educación primaria, secundaria y media superior representó 4% del PIB en 2011, mayor al promedio de la OCDE de 3.8% (Tabla B2.1).

La inversión por estudiante en educación superior se ha contraído en un 4% desde 2005, y el gasto total en instituciones de educación superior fue de 1.3% del PIB en 2011 (Tabla B2.1). Se observaron disminuciones similares en Portugal y Estados Unidos. En comparación, la inversión por estudiante en educación superior en el conjunto de los países de la OCDE aumentó en 10% en promedio durante el mismo periodo para situar el gasto total en instituciones de educación superior en 1.6% del PIB (Tabla B1.5b).

... AUNQUE EL GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE SIGUE SIENDO BAJO EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA...

Un buen indicador para medir el gasto real en educación es el gasto por estudiante. En México, el gasto anual promedio por estudiante desde la educación primaria hasta la superior es del 19% del PIB per cápita; el segundo promedio más bajo dentro de la OCDE y países asociados, tan sólo por arriba del de Turquía (18% del PIB per cápita) y muy por debajo del de la OCDE del 27% (Tabla B1.4).

México gasta en promedio el 15% del PIB per cápita por estudiante de primaria y el 17% por estudiante de secundaria y nivel medio superior, ambos significativamente por debajo del promedio de la OCDE (23% y 26% del PIB per cápita, respectivamente) (Tabla B1.4). Únicamente Turquía muestra proporciones menores. Por el contrario, el gasto que hacen los hogares mexicanos cuando hay estudiantes en estos niveles de educación está entre los más altos de los países de la OCDE, sólo superado por Chile y Corea. En promedio, los hogares mexicanos cubren el 17.3% del gasto total en instituciones educativas en estos niveles (en comparación con el 23.3% en Colombia y el 20.8% en Chile) (Tabla B3.1). No obstante, 4.9% del gasto público total en educación en México se destina a apoyo financiero para los estudiantes, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 3.4% (Tabla B5.5).

En el nivel superior, el gasto anual por estudiante se sitúa en 46% de PIB per cápita, muy por arriba del promedio de la OCDE del 41%. Esta diferencia en el gasto por estudiante está probablemente relacionada con el alto índice de deserción entre los estudiantes de educación media superior en México (Tabla B1.4).

... Y LOS SALARIOS DE LOS MAESTROS EMPIEZAN EN UN NIVEL BAJO PERO SE INCREMENTAN CONSIDERABLEMENTE.

Los salarios de los maestros en México son bajos al principio, pero pueden aumentar considerablemente durante la carrera del maestro en todos los niveles de educación, hasta un monto superior al promedio de la OCDE. En el nivel máximo de la escala salarial, los maestros de primaria y secundaria que cuentan con las mayores cualificaciones ganan alrededor de 50% más que los maestros con experiencia similar pero que tienen sólo cualificaciones básicas —la mayor diferencia entre los países con información disponible— (Tablas D3.1 y D3.6).

Más del 92% del presupuesto total en educación primaria, secundaria y media superior en México se destina a remuneración del personal y alrededor del 83% es exclusivamente para los salarios de los maestros. Se trata de las mayores proporciones observadas entre los países de la OCDE, donde en promedio el 79% del presupuesto total se asigna a remuneración del personal, y el 63% a los salarios de los maestros (Tabla B6.2).

En México, poco más del 86% del gasto en educación primaria es asignado a los salarios de los maestros (es la proporción más alta en los países de la OCDE, cuyo promedio es apenas superior al 63%), mientras que la cifra es de alrededor del 79% en el caso del gasto en educación secundaria y media superior (es la tercera proporción más grande después de Colombia, donde se asigna cerca del 83% del gasto para educación secundaria y media superior a los salarios de los docentes, y Portugal, donde la cifra es cercana al 81%; el promedio de la OCDE es de aproximadamente 63%) (Tabla B6.1).

EN MÉXICO, LOS MAESTROS DE SECUNDARIA DEDICAN MUCHAS HORAS A LA ENSEÑANZA...

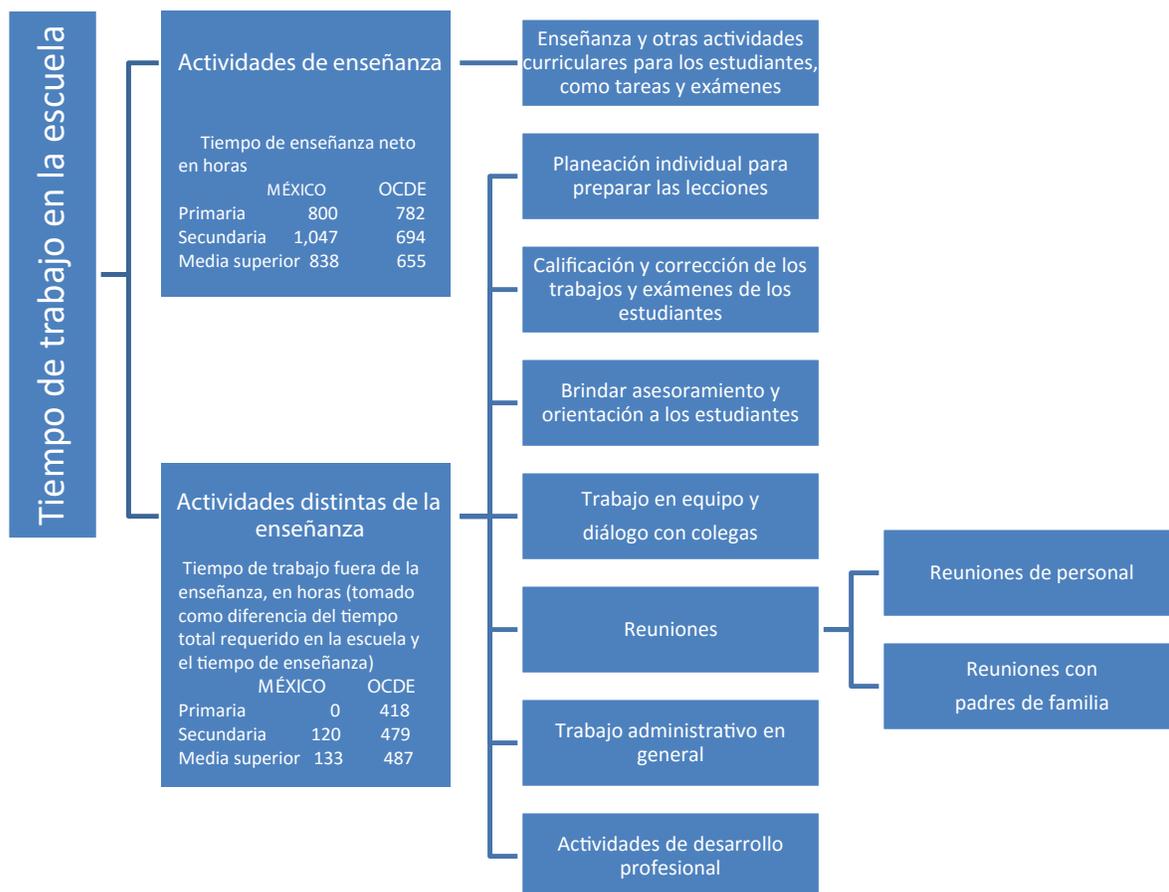
Los maestros en México dedican más tiempo a la enseñanza en el salón de clases que el promedio de la OCDE; el tiempo anual neto de enseñanza entre los maestros de secundaria es en promedio de 1,047 horas, cifra mayor que entre los maestros de primaria (800 horas) y mucho mayor que el promedio de la OCDE de 694 horas. Los maestros de educación media superior pasan 838 horas enseñando (el promedio de la OCDE es de 655) (Tabla D4.1).

El tiempo de enseñanza en México también es mayor que en otros países de la OCDE. En Japón y Corea, por ejemplo, el tiempo neto de enseñanza para los maestros de

primaria es en promedio de 731 y 694 horas, respectivamente; para los maestros de secundaria, el promedio es de 602 y 568 horas, respectivamente; y el promedio para maestros de educación media superior es de 510 y 549 horas, respectivamente. Sólo en Argentina, Chile y Estados Unidos el tiempo neto de enseñanza entre los maestros de secundaria y media superior es mayor al de México (Tabla D4.1).

Además, México posee uno de los calendarios escolares con mayor número de días de instrucción al año para los maestros de primaria y secundaria: 200 días en ambos niveles en comparación con los promedios de la OCDE de 185 y 183 días, respectivamente. Esto es similar al número de días de instrucción en Brasil, Colombia, Italia y Japón, pero menor a los 219 días de instrucción por año en Israel (Tabla D1.2).

Sin embargo, lo importante es lograr que las horas efectivas en clase se traduzcan de manera eficaz en un mejor aprendizaje para los estudiantes. Asimismo, es necesario que las horas que pasan los maestros en la escuela sean capitalizadas de manera efectiva para mejorar la calidad de la enseñanza. Dar clase es sólo una parte de la labor de un maestro; los docentes deben también dedicar tiempo a preparar las lecciones, corregir el trabajo de los estudiantes, participar en actividades de capacitación como parte de su servicio y en reuniones de personal. En México, el tiempo de trabajo requerido en la escuela, incluido el tiempo de enseñanza, es significativamente menor al promedio de la OCDE. Todo el tiempo de trabajo para los maestros de primaria está destinado a la enseñanza (800 horas durante el año escolar), mientras que los maestros de secundaria y media superior dedican alrededor de 120 horas adicionales a actividades que no son de enseñanza. En promedio, en los países de la OCDE, los maestros de primaria y secundaria pasan más de 400 horas trabajando en la escuela, aparte del tiempo que dedican a la enseñanza (Tabla D4.1).



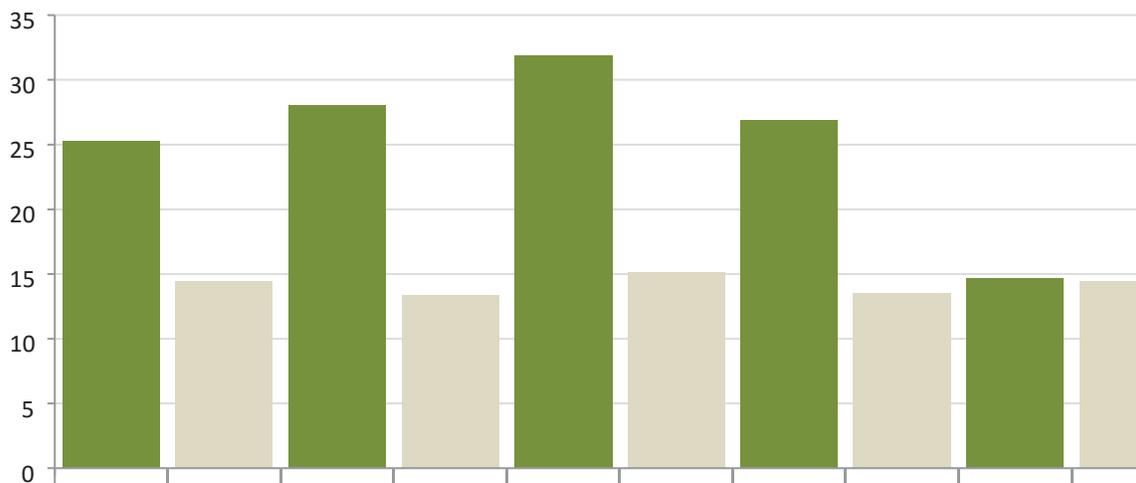
Fuente: Tabla D4.1

... Y LAS PROPORCIONES DE ESTUDIANTES POR MAESTRO EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS SON LAS MÁS ALTAS ENTRE LOS PAÍSES DE LA OCDE.

En comparación con otros países de la OCDE, México tiene las proporciones más altas de estudiante por maestro en educación primaria y secundaria: 28 estudiantes por maestro en educación primaria (comparado con el promedio de la OCDE de 15) y 30 en educación secundaria y media superior (comparado con el promedio de la OCDE de 13). En educación preescolar hay 25 alumnos por maestro, cifra mucho más alta que el promedio de la OCDE de 13 (Tabla D2.2).

Relación de estudiantes por personal docente en instituciones educativas, por nivel educativo (2012)

Número de estudiantes por maestro, en equivalentes de tiempo completo



Fuente: Tabla D2.2

La proporción de estudiantes por maestro es considerablemente más baja en escuelas secundarias y de educación media superior privadas: 19 estudiantes por maestro en las primeras y 15 en las segundas. En los países de la OCDE la proporción promedio de estudiantes por docente de 13 es la misma tanto en escuelas públicas como privadas, tanto en la educación secundaria como en la media superior (Tabla D2.3).

En años recientes, se han dedicado importantes esfuerzos y recursos en México para avanzar en el desarrollo de un sistema educativo incluyente y de calidad. El desafío es muy grande, dados los rezagos históricos y el enorme reto que representa el tamaño de la población de niños y jóvenes. Si bien ha habido avances en cuanto a la cobertura y los jóvenes mexicanos de hoy permanecen más tiempo en la escuela, queda todavía mucho por hacer. México tiene que garantizar que sus esfuerzos, incluyendo la reciente reforma educativa, se traduzcan en oportunidades reales de mejora en la calidad de la educación y en el acceso para todos; mientras el sistema gane en cobertura, el gran número de estudiantes no debe ser un factor que devalúe la calidad de la enseñanza. Las escuelas, los maestros, y sus directores requieren de apoyo y seguimiento constantes.

OTROS RESULTADOS.

- Son mujeres alrededor del 95% de los docentes a nivel preescolar en México, 67% de los maestros en primaria y 52% en secundaria. Pero son mujeres únicamente el 46% de los docentes de educación media superior (en comparación con el promedio de la OCDE de 57%) (Tabla D5.3).
- Al igual que sus colegas en otros países de la OCDE, los maestros de primaria en México dedican más tiempo a enseñar a leer, escribir y matemáticas que a cualquier otro tema. En la educación primaria, el 35% del tiempo de instrucción se dedica a la lectura y a la escritura (el promedio de la OCDE es de 22%) y el 27% del tiempo de instrucción se dedica a las matemáticas (el promedio de la OCDE es de 15%). Se dedica mucho menos tiempo a la enseñanza de las ciencias naturales (13%; el promedio de la OCDE es de 7%) y estudios sociales (10%; el promedio de la OCDE es de 6%). Mientras el tiempo de instrucción, en la mayoría de los países de la OCDE se distribuye de forma más equilibrada entre materias en la educación secundaria, en México el 17% del tiempo de instrucción en ese nivel de educación se dedica a las ciencias naturales, en tanto que el 14% del tiempo de instrucción se dedica a la lectura y la escritura, y otro 14% a las matemáticas, cifras iguales o por arriba del promedio de la OCDE en todos los casos. Un patrón similar se observa en Corea, Estonia y Finlandia (Tablas D1.3a y D1.3b).
- El 76% de los maestros de secundaria en México cuenta con un contrato permanente, mientras que el 23% tienen contratos de duración determinada. Ésta es una de las proporciones más bajas de maestros con estatus permanente entre todos los países y economías que participaron en la Encuesta Internacional sobre la Docencia y Aprendizaje (TALIS, por las siglas en inglés de Teaching and Learning International Survey) de la OCDE; únicamente Abu Dhabi (EAU), Chile, Portugal y Rumania tienen proporciones menores de maestros con contratos permanentes. En promedio, en el conjunto de los países y economías participantes en TALIS, el 83% de los maestros tienen un contrato permanente (Cuadro D5.2).
- Los grupos en las escuelas en México son relativamente pequeños. Al igual que en casi la mitad de los países de la OCDE con información disponible, el tamaño de clase promedio en primaria en México es de 20 alumnos (19 en instituciones privadas), por debajo del promedio de la OCDE de 21. Los grupos más pequeños suelen considerarse benéficos porque permiten que los maestros se enfoquen más en las necesidades individuales de los estudiantes y pueden optimizar el tiempo de clase. En la mayoría de los países de la OCDE, el tamaño de clase tiende a aumentar entre la educación primaria y la secundaria. En México, la diferencia es de alrededor de 7 estudiantes en promedio, y el tamaño medio de un grupo de secundaria en México es mayor que el

—— Tomo IV ——
La Educación y la Cultura

promedio de la OCDE, tanto en escuelas públicas (27 estudiantes en comparación con 24 de la OCDE) como en privadas (24, en comparación con 22) (Tabla D2.1).

DATOS CLAVE PARA MÉXICO EN PANORAMA DE LA EDUCACIÓN 2014 © OECD.

Tabla	Indicador	México		Promedio OCDE		Clasificación entre los países OCDE y países asociados*
Acceso a la educación y resultados						
	Tasas de matrícula	2012 2005		2012 2005		
C2.1	3 años (en educación preescolar)	39%	23%	70%	64%	30 de 37
	4 años (en educación preescolar y primaria)	87%	70%	84%	79%	22 de 38
C1.1a	5-14 años (todos los niveles)	100%		98%		1 de 44
	Porcentaje de la población con nivel de estudios inferior a la educación media superior	2011 2000		2012 2000		
A1.4a	25-64 años	63%	71%	24%	34%	2 de 36
	Porcentaje de la población cuyo máximo nivel de estudios es la educación media superior	2011 2000		2012 2000		
A1.4a	25-64 años	19%	14%	44%	44%	35 de 37
	Porcentaje de la población que ha obtenido una educación superior	2011 2000		2012 2000		
A1.3a A1.4a	25-64 años	18%	15%	33%	22%	33 de 37
	25-34 años	24%	17%	40%	26%	32 de 36
	55-64 años	13%	7%	25%	15%	32 de 36
	Tasas de ingreso a la educación superior	2012 2000		2012 2000		

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

C3.1b	Jóvenes que se espera ingresen en programas universitarios de tipo académico (educación superior de tipo A) antes de cumplir los 25 años	31%	m	48%	m	33 de 35
	Tasas de graduación	2012 2000		2012 2000		
A2.2a	Porcentaje de jóvenes que, al día de hoy, se espera que completen la educación media superior a lo largo de su vida	47%	33%	84%	76%	29 de 29
A3.2a	Porcentaje de jóvenes que, al día de hoy, se espera que completen la educación superior tipo A (académica) a lo largo de su vida	22%	m	38%	28%	26 de 27
Resultados económicos y del mercado laboral						
	Tasa de desempleo de la población de 25 a 64 años - hombres y mujeres	2012 2008		2012 2008		
A5.4a	Con nivel de estudios inferior a educación media superior	4%	2%	14%	9%	34 de 35
	Con nivel de estudios de educación media superior	4%	3%	8%	5%	31 de 36
	Con nivel de estudios de educación superior	5%	3%	5%	3%	16 de 36
	Tasa de desempleo de las mujeres de 25 a 64 años	2012 2008		2012 2008		
A5.4c (Web)	Con nivel de estudios inferior a educación media superior	4%	2%	13%	9%	34 de 35
	Con nivel de estudios de educación media superior	4%	3%	9%	6%	31 de 35
	Con nivel de estudios de educación superior	5%	4%	5%	4%	15 de 35
	Ventaja media en los ingresos de las personas entre 25 a 64 años con educación superior**	2012 o último año disponible		2012 o último año disponible		

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

A6.1a A6.1b (Web)	Hombres y mujeres	m	159			
	Hombres	m	164			
	Mujeres	m	162			
	Penalización media en los ingresos de las personas entre 25 a 64 años que no han alcanzado la educación media superior**	2012 o último año disponible	2012 o último año disponible			
A6.1a A6.1b (Web)	Hombres y mujeres	m	78			
	Hombres	m	78			
	Mujeres	m	75			
	Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que no están ni empleados, ni en educación o formación (Ni-Ni), por nivel de estudios alcanzado	2012 2008	2012 2008			
C5.3d (Web)	Con nivel de estudios inferior a educación media superior	25%	27%	15%	14%	4 de 35
	Con nivel de estudios de educación media superior	17%	17%	16%	14%	16 de 34
	Con nivel de estudios de educación superior	15%	15%	13%	11%	10 de 34

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

DATOS CLAVE PARA MÉXICO EN PANORAMA DE LA EDUCACIÓN 2014

Tabla	Indicador	México		Promedio OCDE		Clasificación entre los países OCDE y países asociados*
Inversión financiera en educación						
	Gasto anual por estudiante (en equivalente a dólares estadounidenses, convertidos mediante PPA)	2011		2011		
B1.1a	Educación preescolar	2568		7428		32 de 36
	Educación primaria	2622		8296		34 de 38
	Educación secundaria y media superior	2943		9280		34 de 38
	Educación superior	7889		13958		32 de 37
	Gasto total en instituciones educativas	2011 2000		2011 2000		
B2.2	Como porcentaje del PIB	6%	5%	6%	5%	17 de 37
	Gasto total en educación	2011 2000		2011 2000		
B4.2	Como porcentaje del gasto público total	20%	23%	13%	13%	2 de 34
	Proporción del gasto privado en instituciones educativas	2011		2011		
B3.1	Educación preescolar	16%		19%		16 de 33
B3.1	Educación primaria, secundaria y media superior	17%		9%		4 de 36
B3.1	Educación superior	33%		31%		14 de 34
B3.1	Todos los niveles educativos	20%		16%		10 de 33
Escuelas y maestros						
	Relación de alumnos por personal docente	2012		2012		

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

D2.2	Educación preescolar	25		14		3 de 31
	Educación primaria	28		15		1 de 36
	Educación secundaria y media superior	30		13		1 de 37
	Número de horas de enseñanza por año (para los profesores en instituciones públicas)	2012 2000		2012 2000		
D4.1	Educación preescolar	532		1001		28 de 28
	Educación primaria	800	800	782	780	16 de 33
D4.2	Educación secundaria	1047	1182	694	697	4 de 33
	Educación media superior	838	m	655	628	4 de 33
	Índice de cambio de los salarios reglamentarios de los profesores con 15 años de experiencia y formación mínima (2005=100)	2012 2008		2012 2008		
D3.5	Maestros de educación primaria	107	104	103	103	9 de 26
	Maestros de educación secundaria	109	104	102	103	8 de 25
	Maestros de educación media superior	m	m	101	103	
	Relación de los salarios de los profesores sobre los ingresos anuales de otros trabajadores de tiempo completo con educación superior	2012		2012		
D3.2	Maestros de educación preescolar	m		0,80		
	Maestros de educación primaria	m		0,85		
	Maestros de educación secundaria	m		0,88		
	Maestros de educación media superior	m		0,92		

* Los países están clasificados en orden descendiente de los valores.

* Comparados con personas con educación media superior; educación media superior = 100. m': datos no disponibles. 'n': magnitud insignificante o igual a cero.

AGRADECIMIENTOS DEL COORDINADOR
GENERAL DE LA OBRA.

Raúl Martínez Almazán.

Un sistema republicano federal, la Constitución y el establecimiento de un cuerpo legislativo de representantes de la Nación siempre estuvieron presentes en el pensamiento y en el ideal de ilustres mexicanos en la historia del país, hasta la consolidación de nuestra forma de gobierno republicana, democrática y federal.

La Constitución hoy concretiza la norma, confiriendo equilibrio a las fuerzas políticas de la sociedad, es ley suprema del Estado, ratifica el principio que determina las relaciones de soberanía, competencia de autoridad, orden social y rumbo.

Un sistema constitucional de división de poderes en el que toca al Poder Ejecutivo la administración de los asuntos públicos y la ejecución de las leyes emanadas del Congreso. Sin embargo, la propia teoría constitucional de la división de poderes establece excepciones a una rígida separación de poderes.

El Poder Legislativo interviene en la acción administrativa a cargo del Poder Ejecutivo en diversos momentos que la propia Ley fundamental establece. Uno de ellos es la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que fija el marco financiero de actuación dentro del cual el Ejecutivo está obligado a administrar los asuntos públicos.

Existe también la atribución constitucional del Poder Legislativo para la fiscalización financiera y programática de los actos del Poder Ejecutivo a través de la revisión y aprobación de la Cuenta Pública que el Ejecutivo está obligado a presentar al Legislativo y, en tercer término, la republicana acción que obliga al Poder Ejecutivo a rendir cuentas sobre el estado que guarda la administración pública y la obligación del Poder Legislativo de analizarlas con responsabilidad bajo el principio de que los recursos públicos son del pueblo y al pueblo hay que rendirle cuentas.

La Constitución y las leyes se han ido perfeccionando, toda ley tiene su tiempo para ir avanzando en una tradición de apego a la legalidad y clara vocación con la equidad y el progreso.

Tarea insoslayable de los legisladores es fortalecer el debate libre, eficaz y respetuoso de las ideas, impulsar nuevas leyes con el convencimiento de que la mejor forma de legislar es aquella que se adelanta a su tiempo, que legislar para el futuro constituye

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

un ejercicio de previsión oportuna, diálogo para el entendimiento, concertación, corresponsabilidad y oportunidad para la participación democrática.

Por todo ello, expresamos nuestro reconocimiento a la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y al Instituto Nacional de Administración Pública por el mérito de haber hecho posible la obra *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015*, al Diputado Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Junta de Coordinación Política, al Diputado Silvano Auroles Conejo, Presidente de la Mesa Directiva, al Maestro Pedro Ángel Contreras López, Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, a Carlos Reta Martínez, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y al Maestro Francisco Javier Gómez Velázquez, Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

Con generosidad, servidores públicos, legisladores, comités legislativos, grupos parlamentarios, centros de estudios legislativos, académicos y especialistas, todos respondieron a la invitación de la Cámara de Diputados y del Instituto Nacional de Administración Pública para participar como autores de los ensayos que integran la obra con sus conocimientos y experiencias en el estudio de los grandes temas nacionales, unos, lo hicieron desde la perspectiva del gobierno y la administración pública, otros con la visión del académico y el especialista y otros, desde la visión del legislador dando testimonio del trabajo realizado en el cumplimiento de sus funciones legislativas y de control que la Constitución General de la República confiere al Congreso mexicano.

Con el honor de haber desempeñado la delicada responsabilidad de la coordinación de la obra *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015* no hacemos sino reconocer a todos los autores sus valiosas aportaciones porque lo han hecho pensando seriamente en la Nación y en las futuras generaciones de mexicanos.

Nuestro reconocimiento y gratitud a quienes han podido ser útiles a la República y servir al Estado con conocimientos sólidos y conciencia del deber, a Ignacio Pichardo Pagaza, a Alejandro Carrillo Castro, a Sergio García Ramírez y a Fernando Solana Morales por sus aportaciones a la obra.

Nuestro reconocimiento y gratitud también al Presidente de CONACULTA, Rafael Tovar y de Teresa, al Dr. José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, al Dr. David Moctezuma Navarro, Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, al Rector de la

——— Tomo IV ———
La Educación y la Cultura

Universidad Autónoma del Estado de México, Dr. Jorge Olvera García, a la Rectora de la Universidad del Claustro de Sor Juana, Lic. Carmen B. López Portillo y al Director General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública Dr. Jaime Hugo Talancón Escobedo.

México es hoy parte de la globalización, atrás quedaron los tiempos del aislamiento, inmerso en un proceso de apertura mundial que se inicia en la segunda mitad del siglo XX y que continúa en el 2015 con diversas reformas.

Un proceso de apertura mundial en el que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**) y su Secretario General Ángel Gurría y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (**CEPAL**) y su Director Dr. Hugo E. Beteta no han sido ajenos, la **OCDE** ha sido un foro excepcional en donde México, junto con otros 30 países trabajan e intercambian sus experiencias para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización, y la segunda, un eficaz centro de estudio en el análisis de los procesos de desarrollo, asistencia técnica, capacitación e información, ambos organismos aportaron información, datos, tendencias y previsiones de gran valor para la obra y de gran utilidad en el diseño de las políticas y estrategias en economía, finanzas públicas, educación, ciencia, tecnología y medio ambiente.

Se trata de materias de complejo tratamiento, cuyos análisis y reflexiones han sido posibles con las aportaciones de los secretarios, de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan José Guerra Abud y del Gobernador del Banco de México, Agustín Carstens Carstens.

Para una inserción exitosa de México en el siglo XXI, no pensamos en modo alguno que el federalismo sea la panacea que resolverá todos los problemas que tiene la Nación, pero sí creemos que no podrá darse sobre el viejo centralismo, creemos que el federalismo es nuestro proyecto de Nación, inseparable de la democracia e indisoluble del pacto federal en su pleno sentido jurídico y político para dar respuesta a los estados y municipios, que son el país.

Federalismo que se enriquece con las aportaciones del gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas y del maestro Pedro Ángel Contreras López.

A todos los que hicieron posible esta obra, *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015. ¡Muchas gracias!*

TOMO IV LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

INTRODUCCIÓN: SENTIDO DEL DESAROLLO Y POLÍTICA EDUCATIVA

Fernando Solana Morales. 11

INTRODUCCIÓN. LA CULTURA.

Rafael Tovar y de Teresa. 15

LA EXPERIENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. TRANSFORMACIÓN Y RETOS.

José Narro Robles y David Moctezuma Navarro. 27

EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA FRENTE A LOS PROBLEMAS NACIONALES.

Jorge Olvera García. 47

DE CÓMO LA VIDA Y LA OBRA DE SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ INSPIRAN EL QUEHACER UNIVERSITARIO.

Carmen B. López-Portillo Romano 67

REFORMA DE LA EDUCACIÓN.

Sylvia Irene Schmelkes del Valle. 89

EL ARTE Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN MÉXICO: DE LA REVOLUCIÓN AL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

María Cristina García Cepeda. 109

LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: UN ANÁLISIS SOBRE EL DEVENIR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR.

Candita Victoria Gil Jiménez. 121

LAS TUTORÍAS COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN.

José Padilla Arellano. 145

LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS DE LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

Mayra Margarito Gaspar. 169

SESENTA AÑOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Javier Mendoza Rojas.	189
LA PUBLICIDAD EN MÉXICO, DESAFÍOS. Carlos Alazraki Grossmann.	215
GASTO Y COBERTURA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. Gabriel Fernández Espejel.	233
LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA LOCAL. AVANCES A LA GOBERNANZA Maximiliano García Guzmán.	259
PANORAMA DE LA EDUCACIÓN 2014. OCDE.	287
AGRADECIMIENTOS DEL COORDINADOR GENERAL DE LA OBRA. Raúl Martínez Almazán.	305

