

ANO II • NÚM. 07

FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS / INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

SEPTIEMBRE-OCTUBRE DE 2007

ISSN 1870-4697

PUBLICACIÓN BIMESTRAL / SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2007 / AÑO II / NÚM. 07

FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS



IEEJ

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

www.iej.org.mx

► Laberintos de la educación

- ADRIÁN ACOSTA SILVA
- ÚRSULA ZURITA RIVERA
- GIOVANNA ZERECERO VALDERRAMA
- GUILLERMO ELÍAS TREVIÑO
- JUAN LUIS H. GONZÁLEZ SILVA

DIETER NOHLEN
ALBERTO OJEDA
LUIS E. GONZÁLEZ LÓPEZ
ENRIQUE MONRAZ (PINTOR)



CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO
2007



FOLIOS ES UNA PUBLICACIÓN
BIMESTRAL DE DISCUSIÓN Y
ANÁLISIS EDITADA POR EL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

SEPTIEMBRE-OCTUBRE, 2007

DIRECTORIO

Doctor José Luis Castellanos González
CONSEJERO PRESIDENTE

CONSEJEROS

Licenciada Rosa del Carmen Álvarez López
Licenciado Víctor Hugo Bernal Hernández
Licenciado Sergio Castañeda Carrillo
Licenciado José Tomás Figueroa Padilla
Licenciado Armando Ibarra Nava
Licenciado Carlos Alberto Martínez Maguey

Licenciado Manuel Ríos Gutiérrez
SECRETARIO EJECUTIVO

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Licenciado José Antonio Elvira de la Torre (PAN)
Licenciado Guillermo Arturo Gómez Reyes (PRI)
Maestro Roberto López González (PRD)
Licenciado Amarante Gonzalo Gómez Alarcón (PT)
Licenciado Hugo Valdivia Ochoa (PVEM)
Maestro José Negrete Naranjo (CONVERGENCIA)
Licenciada Tabita Hernández Ortega
(ALTERNATIVA SOCIALDEMOCRATA)
Licenciada Lizet Gámez Ferrero
(NUEVA ALIANZA)

REVISTA FOLIOS

Víctor Hugo Bernal Hernández
DIRECTOR GENERAL
director_folios@ieej.org.mx

Alejandro Vargas Vázquez
DIRECTOR EDITORIAL
editor_folios@ieej.org.mx

CONSEJO EDITORIAL

Ivabelle Arroyo
Jaime Aurelio Casillas Franco
José de Jesús Gómez Valle
Juan Luis Humberto González Silva
Mario Edgar López Ramírez
Martín Mora Martínez
Sergio Ortiz Leroux
Gabriel Pareyón
Moisés Pérez Vega
Héctor Raúl Solís Gadea

Karla Sofía Stettner Carrillo
SECRETARIA TÉCNICA

Juan Jesús García Arámbula
DIAGRAMACIÓN Y ARTE DIGITAL

COORDINADOR DEL DOSSIER
Guillermo Elías Treviño

Los artículos y la información contenida
en la revista *Folios* son responsabilidad
de sus autores. El Instituto Electoral del
Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones
aquí presentadas. Se difunden como parte
de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

Artista invitado: Enrique Monraz, PINTOR
Portada: *Metrópoli*, 2007, técnica óleo / tela, 1.60 x 80cm
Contraportada: *Vamos, te invito un café*, 2005, técnica óleo / tela, 1.90 x 2.00 m

CONTENIDO

4 Universidad, autonomía y democracia en América Latina

» ADRIÁN ACOSTA SILVA

16 La participación social en la educación básica en México

» ÚRSULA ZURITA RIVERA

28 Vinculación universidad-empresa: ¿moda, política o necesidad?

» GIOVANNA ZERECERO VALDERRAMA

33 Acreditación de la educación superior en México:

¿una solución a las universidades “patito”?
» GUILLERMO ELÍAS TREVIÑO

48 Educación para la libertad

» JUAN LUIS H. GONZÁLEZ SILVA

55 Suplemento Artes

» ENRIQUE MONRAZ (PINTOR)

57 Boticarium

Gobernabilidad democrática y reformas
institucionales en América Latina
» DIETER NOHLEN

63 Polirica

Incauto gachupín ante el muralismo mexicano
» ALBERTO OJEDA

66 Biblioteca de Alejandría

Jesús Zamora García, *Ciudad de fuegos.*
La Unión del Pueblo en Guadalajara
» LUIS E. GONZÁLEZ LÓPEZ

P R E S E N T A C I Ó N

La educación es un insoslayable pendiente que los países como México deben resolver. Un país que aspira a consolidar la vida democrática en su sociedad, no puede pasar por alto el tema educativo: la educación es columna vertebral para la vida en democracia. No cabe duda que una educación de calidad y con equidad es factor determinante para mejorar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza y estrechar las brechas de desigualdad que nos aquejan. Los gobiernos, mediante la implementación de políticas públicas, están en busca de mejorar sus respectivos sistemas educativos y el mexicano no es ajeno a ello. Ya son casi dos décadas desde que este sistema educativo comenzó un largo camino de transformación mediante la puesta en marcha de una nueva generación de políticas públicas; algunos resultados comienzan a asomar por la ventana y el público ciudadano se percata de ello; algunos otros no son tan perceptibles; sin embargo, no cabe duda que es posible y necesario trazar algunas hipótesis sobre sus efectos.

En el presente *dossier* de *Folios* nos hemos ocupado de tal tarea, de las políticas de educación y de algunos efectos que han vertido las mismas. La razón de nuestro interés por dedicar un número especial a las políticas educativas es situar en su justa dimensión la importancia que tiene la educación y lo que se hace, desde la esfera gubernamental, por mejorarla en un contexto de construcción y consolidación de la democracia en nuestro país. De tal forma, que la carta de navegación que dirigirá el destino de este número se compone de breves y confortables estancias en seis puertos diferentes que, en su conjunto, tratan de dar una visión de lo que está sucediendo en cada uno de los subsistemas educativos.

El primer puerto que visitaremos es el comandado por Adrián Acosta Silva. En él haremos un recorrido por los mares de la autonomía universitaria y sus transformaciones a lo largo de dos décadas en el que la nueva generación de políticas cambió las relaciones entre Estado y universidad.

El texto de Úrsula Zurita Rivera nos da una panorámica sobre la educación básica y la necesidad de promover la participación social en los núcleos escolares, a fin de democratizar el sistema y mejorar la calidad de los servicios educativos que los infantes consumen.

En Giovanna Zerecero Valderrama nos encontraremos con la brisa de mar en la frente al abordar la importancia que tiene la vinculación de las universidades con el sector productivo nacional. La autora traza vehementemente una ruta que ya ha sido explorada por varios países desarrollados, pero que para nuestro caso aún nos quedan algunas millas náuticas, por recorrer.

Guillermo Elías Treviño nos presenta un controvertido problema que en la actualidad aqueja a muchos jóvenes con deseos de estudiar una carrera profesional, el exponencial crecimiento de universidades privadas sin ningún control estatal. Éste es un fenómeno que está impactando severamente en los efectos de la educación superior en nuestro país y que, indudablemente, será un elemento susceptible a la intervención de las actuales autoridades educativas.

El artículo de Juan Luis H. González Silva muestra el interés del autor por el tema de la calidad educativa. El aporte de dicho artículo reside en la cercanía que se encuentra en la concepción sobre la calidad educativa del gobierno federal y la propia del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, es decir, indicios de que el momento de concepción del concepto de calidad educativa se encuentra más cercano a los juegos de poder entre ciertos actores, que al interés ciudadano. Sin duda, una muy sugerente relación que puede dar mucho de qué hablar.

Así pues, hacemos la presentación del presente número de *Folios* con la intención de sentar la importancia de la educación para la vida democrática de una sociedad como la nuestra. El viaje no requiere píldora para evitar el mareo: será placentero y, sin duda alguna, abrirá el debate. ☐





ADRIÁN ACOSTA SILVA*

Universidad, autonomía y democracia en América Latina¹



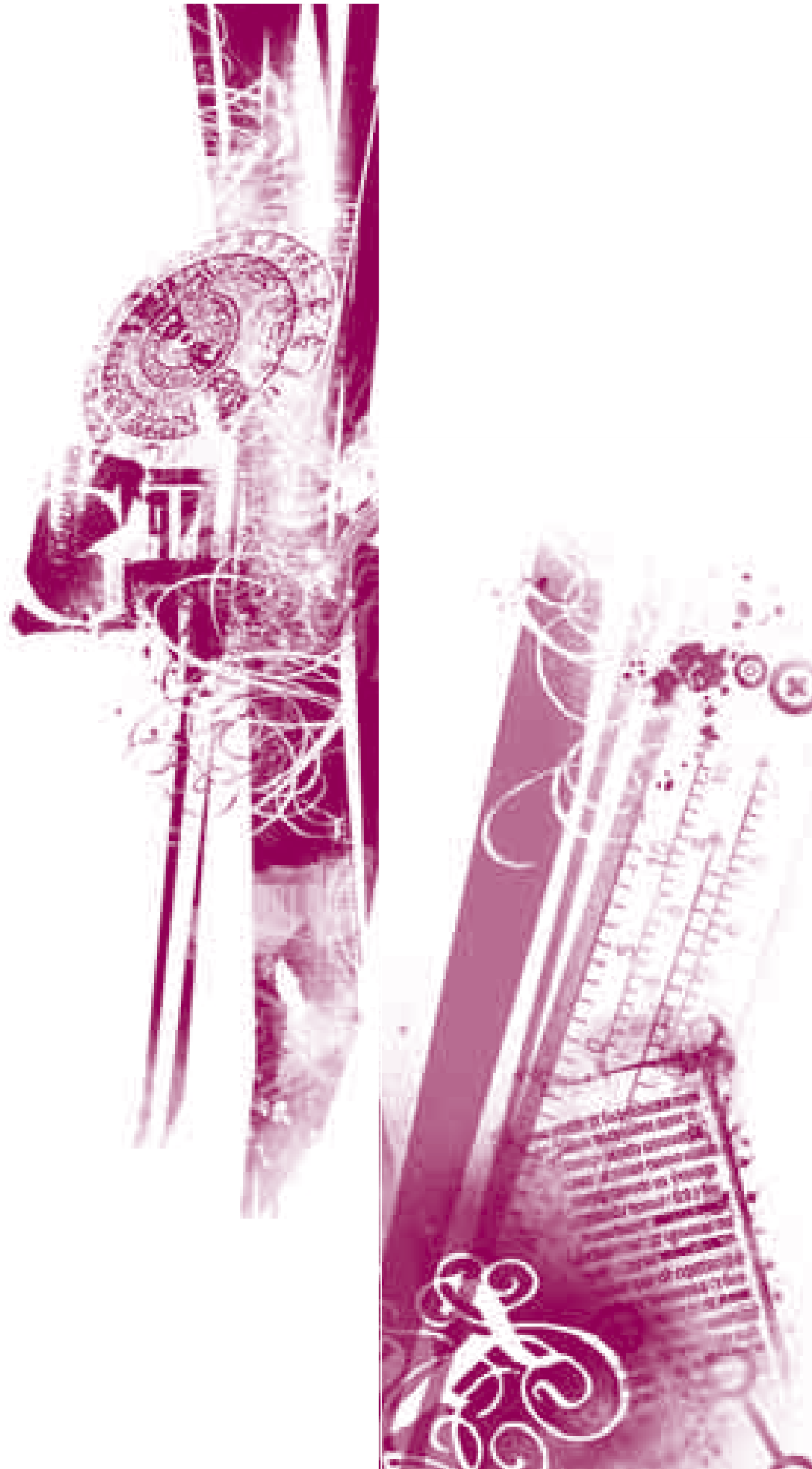
INTRODUCCIÓN

EN EL COMPLEJO PANORAMA LATINOAMERICANO de los últimos años, una serie de imágenes, de tensiones y acuerdos, de prácticas y de conflictos han acompañado lo que bien podemos denominar como efectos de las “nuevas” políticas de educación superior en la región, caracterizadas por sus énfasis en temas como la internacionalización, la evaluación o la calidad de la educación universitaria. A pesar de que no disponemos todavía de una evaluación rigurosa, comparativa y extensa de los efectos de los “paquetes de políticas” en las universidades públicas de la región, entre países y entre sectores e instituciones, lo que se puede advertir es un conjunto de efectos deliberados, aunque también perversos y en algunos casos contradictorios. Una de las dimensiones de análisis que puede ser explorada para advertir esos efectos, es la de la relación entre las políticas públicas de educación superior, los cambios institucionales y la autonomía universitaria latinoamericana.

ESTAS NOTAS INTENTAN OFRECER algunos puntos de discusión desde el punto de vista de las transformaciones ocurridas en el contexto de los sistemas nacionales de educación superior y de las universidades latinoamericanas desde la década de 1990 del siglo pasado. Se trata de explorar el fenómeno desde la perspectiva de sus relaciones con el Estado, con el mercado y con la sociedad, bajo el supuesto central de que un tema de suyo complejo, polémico y multidimensional como el de la autonomía, presenta varias paradojas en los años que unen la agonía del siglo XX y el comienzo del XXI. La idea central a explorar es que si la autonomía universitaria encontró sentido y significación en el contexto de la construcción y el fortalecimiento del Estado y los poderes públicos, los cambios y resig-

* Doctor en Ciencias Sociales. Actualmente es jefe del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la U. de G.

¹ Esta es una versión resumida del texto presentado en la XVI Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2007.



nificaciones de la autonomía y de las propias universidades públicas ocurren justamente en el contexto de la reducción del Estado y la relocalización de los poderes públicos.

EL ARGUMENTO CENTRAL de este trabajo consiste en considerar a la nueva autonomía universitaria que ha surgido de los procesos de cambio y ajuste de las universidades, como un “complejo institucional” caracterizado por un conjunto de restricciones, compromisos y libertades que modelan el ejercicio de las funciones sustantivas universitarias de docencia, investigación, difusión científica y extensión cultural. Este “complejo institucional” se ha formado a la sombra de los cambios en el contexto y en el entorno de las últimas décadas, y representa de algún modo la respuesta universitaria a las incertidumbres y exigencias de la época y de los contextos nacionales y locales. En otras palabras, es el resultado del largo, conflictivo y nunca acabado proceso de adaptación incremental de las universidades a las transformaciones en sus ambientes políticos, económicos y socioculturales. Ese es quizá el proceso estratégico de cambio institucional que explica la transformación de la autonomía universitaria en la región.

PASADO Y PRESENTE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

EN UN SENTIDO AMPLIO, la universidad latinoamericana tuvo a lo largo del siglo pasado una relación de tensión y conflicto con el Estado, con el mercado y con la sociedad. Como ha sugerido Juan Carlos Tedesco, esas relaciones se resolvieron en tres fenómenos típicos de las universidades públicas de la región: autonomía respecto del Estado, aislamiento respecto del sector productivo, pero enraizamiento en la vida social y cultural.² Ello significa que se configuraron relaciones complejas entre las universidades y sus entornos, que explican la accidentada y difícil relación con los diversos sectores políticos, económicos y socioculturales que interactúan con nuestras instituciones. Con todos los diversos sectores se mantuvieron relaciones paradójicas: así, por ejemplo, a pesar de la celosa distancia con el Estado a través de la libertad política, práctica que amparó la autonomía teórica, las universidades públicas alimentaron con profesionales buena parte del funcionariado público. Con el mercado, a pesar de la insuficiencia o ausencia de vínculos explícitos entre empresas y universidades, se crearon varias generaciones de profesionistas que se insertaron exitosamente en muchas empresas y organizaciones productivas a través de mecanismos como el servicio social, comunitario o las prácticas profesionales. Y con la sociedad, produciendo los liderazgos políticos y culturales que desarrollaron procesos que tuvieron un impacto no menor en la configuración de nuestro régimen político y sus va-

² Véase el texto de Juan Carlos Tedesco (2002): *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.78-86.

rias transiciones, pero también acrecentaron de manera importante el estudio y la difusión de las dimensiones simbólicas, científicas y culturales de nuestra sociedad.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA latinoamericana fue una invención política, un artefacto político, generado a partir de la interpretación de que el conocimiento, la pluralidad y la libertad de pensamiento tenían su espacio más sólido y natural dentro de las fronteras universitarias. Esto, que es una herencia de la vieja universidad alemana de tiempos *humboldtianos*, fue una interpretación liberal marcada por el contexto latinoamericano de principios del siglo XX, en el que la accidentada edificación de los Estados nacionales fue un proceso acompañado de tensiones y conflictos entre clases sociales y entre instituciones y organizaciones de muy diverso tipo.³ El movimiento estudiantil ocurrido en la Universidad de Córdoba, en Argentina, en junio de 1918, fue el resultado local de la “rebelión de las masas” (como les denominó años después don José Ortega y Gasset a este tipo de movimientos ocurridos en el primer tercio del siglo XX en el mundo) frente a la captura de la universidad por parte de las elites aristocráticas, el profesorado eclesiástico y los poderes privados, lo que derivó en la exigencia de una reforma total a la estructura, funcionamiento y orientación de las universidades latinoamericanas, en las que el cogobierno universitario entre estudiantes y profesores, la libertad de cátedra y de investigación, y el compromiso de las universidades con el desarrollo y democratización de las sociedades locales, constituyeron los ejes de la autonomía universitaria respecto de los viejos y nuevos poderes públicos y privados.⁴

PERO EN UN SENTIDO MÁS ESTRICTO, el significado tradicional de la autonomía que dominó desde el inicio del siglo XX hasta entrada la década de 1980 en América Latina, descansó en la definición amplia de la autonomía esencialmente como *autogobierno*, es decir, en la facultad de las comunidades de universitarios para elegir a sus autoridades y en la capacidad para tomar decisiones sin la intervención de fuerzas externas a la universidad, principalmente aunque no exclusivamente, del Estado. Pero una definición más restringida de la autonomía implicó definirla como el *grado de control* de la universidad sobre tres componentes básicos: el laboral, el académico, y el económico-financiero (Levy, 1987; Mollis, 1996).⁵ Si lo vemos desde este punto de vista, las universidades públicas ejercieron durante un lapso prolongado un altísimo control en el manejo autónomo sobre estos componentes. Sus autoridades y grupos organizados lograron fijar condiciones de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico y administrativo; diseñaron la oferta académica de carreras, los requisitos de ingreso estudiantil, la expedición de títulos y grados; determinaron quién paga, el monto de los fondos necesarios, criterios para el uso de los fondos, lle-

3 Para una discusión sobre el origen y desarrollo del principio humboldtiano de investigación y docencia que está en el origen de las universidades modernas, véase Clark, Burton R. (1997): *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, Porrúa/UNAM, México.

4 Para una revisión de hecho y el contexto, véase Tünerman B., Carlos (1983): *65 años de la reforma universitaria de Córdoba, 1918-1983*, Ediciones Distribuidora Cultural, Managua.

5 Al respecto, véase el clásico texto de Daniel Levy (1987): *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México; también puede consultarse el artículo de Marcela Mollis, “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”, *Pensamiento Universitario*, año 4, n. 4/5, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, agosto de 1996, pp.102-115.



LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS MANTUVIERON, EN TÉRMINOS GENERALES, UNA ACTITUD BÁSICAMENTE PASIVA RESPECTO DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES

varon la contabilidad de los recursos, y desarrollaron mecanismos de preparación y presupuestación de los recursos públicos necesarios para su operación. Ello fue posible no sólo por la necesidad de las universidades de organizar e instrumentar sus funciones y misiones, sino también por el contexto sociocultural y político que dio origen a la construcción de la autonomía universitaria como valor y como práctica institucional, como principio de identidad comunal y como “muro de contención” académico y político, en un contexto donde los arreglos institucionales entre el Estado y la universidad descansaron básicamente en el intercambio de recursos públicos por legitimidad y el respeto de la autonomía universitaria, es decir, el derecho al autogobierno, a la “soberanía” de los universitarios para elegir a sus autoridades.

LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS mantuvieron, en términos generales, una actitud básicamente pasiva respecto del desempeño institucional de las universidades, ciñéndose más o menos con puntualidad al arreglo institucional señalado, aunque en términos políticos en más de una ocasión el gobierno federal o los estatales intervinieron universidades públicas en nombre del orden y la legalidad. De esta forma, durante un largo ciclo histórico (1930-1970), las universidades públicas experimentaron procesos de expansión acelerada aunque anárquica, y la configuración de relaciones de poder cuya fuerza descansaba justamente en la autonomía política, académica y administrativa respecto del Estado, aunque en muchos de los casos esa autonomía se ejercía más *de facto* que *de jure*.⁶ Pero es a partir del decenio de 1980 cuando el concepto y la práctica de la autonomía comenzaron a experimentar un lento proceso de resignificación. Durante la “década perdida”, la de 1980, la crisis económica comenzó a jugar un papel crucial en esta resignificación, al modificarse radicalmente los patrones de financiamiento benigno y negligente y al introducirse lentamente criterios diferenciadores del desempeño de las instituciones de educación superior. Pero es sobre todo en la década siguiente con la configuración del entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación, la diferenciación y los incentivos al desempeño de las instituciones y de los individuos, cuando la autonomía sufre un desvanecimiento irreversible de sus componentes tradicionales.

LA TRADICIONAL ACTITUD PASIVA del Estado respecto de las universidades comenzó a cambiar rápidamente hacia un activismo gubernamental que, en un contexto de crisis presupuestaria y déficit fiscal, identificó a la educación superior como un tema central de la agenda de gobierno y de la acción pública. Una gran cantidad de iniciativas gubernamentales basadas en la evaluación y la diferenciación comenzaron a alterar los viejos patrones de las relaciones entre el Estado y las universidades. El tradicional financiamiento incremental fue acompañado de mecanismos de financiamiento selectivo, lo que significó introducir una nueva complejidad al financiamiento pú-

6 Este es el caso de universidades estatales que, sin ser autónomas desde el punto de vista jurídico, ejercieron esa autonomía en los hechos, como ocurrió durante un largo ciclo con los casos de la Universidad de Guadalajara o la Universidad Veracruzana, en México. Ambas universidades, sin ser autónomas (el rector de ambas instituciones era designado por el gobernador local en turno), gozaban de hecho de una enorme capacidad para la toma de decisiones académicas, administrativas y políticas. Ello permitió justamente que, en los años noventa –en 1994, para la U. de G., y en 1997, para la U. V.–, estas universidades alcanzaran la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales, con la reforma de sus leyes orgánicas.

blico, donde lo político y lo técnico se mezclaron de manera, digamos, extraña. Surgieron nuevas agencias de evaluación y programas de financiamiento especial que intentaban regular de manera eficaz el crecimiento del sistema e inducir cambios al nivel de las instituciones y los establecimientos, particularmente en las universidades públicas. Aunque aún no se evalúa con detalle el impacto de esas políticas, es posible afirmar que en términos de la autonomía universitaria esos cambios modificaron sustancialmente la noción de autonomía con la que varias generaciones de universitarios habían crecido.

EL CONDICIONAMIENTO DE LOS RECURSOS, reconocimientos y honores a los individuos, grupos y a las instituciones significó que las universidades y sus habitantes (en especial, la burocracia universitaria y los académicos) tuvieron que caer rendidos (es una metáfora) al “soborno de los incentivos”, es decir, a la posibilidad de mejorar los ingresos personales e institucionales si y sólo si demostraban competencias, indicadores, evidencia empírica de que las cosas que hacían regularmente eran “de calidad”. El hecho de tener que demostrar lo que se hace ante instancias externas, más allá de sensibilidades heridas, significó un cambio silencioso en el comportamiento institucional y hasta individual de los universitarios. Al tratar de vincular resultados con recursos, las nuevas políticas públicas intentaban modernizar sus intervenciones, ponerse al día con lo que otros gobiernos en otras partes del mundo hacían desde hacía décadas: inducir la competencia interinstitucional y entre los individuos para alcanzar ciertos objetivos de las políticas. Y casi al mismo tiempo que operaban estos cambios en el campo de las políticas públicas, en el mercado académico y profesional se expandía la figura del académico, científico o intelectual que gestionaba o recibía recursos externos para el desarrollo de sus actividades, y que competía con otros para acceder a honores, prestigio o dinero. El “capitalismo académico” (como le llaman Slaughter y Leslie)⁷ había tocado a las puertas de la universidad latinoamericana.

EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS, y luego de por lo menos una década de aplicación de estas políticas y con la aparición del fenómeno del mercado en los patios interiores de las universidades públicas, hemos pasado de una autonomía sin adjetivos hacia una autonomía regulada cada vez más por el Estado o por el mercado. El autogobierno universitario se estructuró de manera tradicional, a partir de figuras como consejos universitarios, juntas académicas o de gobierno, en un contexto donde nuevos actores, grupos de presión y expansión de las universidades privadas generaron nuevas tensiones en la esfera de la gobernabilidad y la gobernación institucional. El desempeño académico y administrativo que tiene que ver con los procesos docentes, de investigación y de extensión y difusión

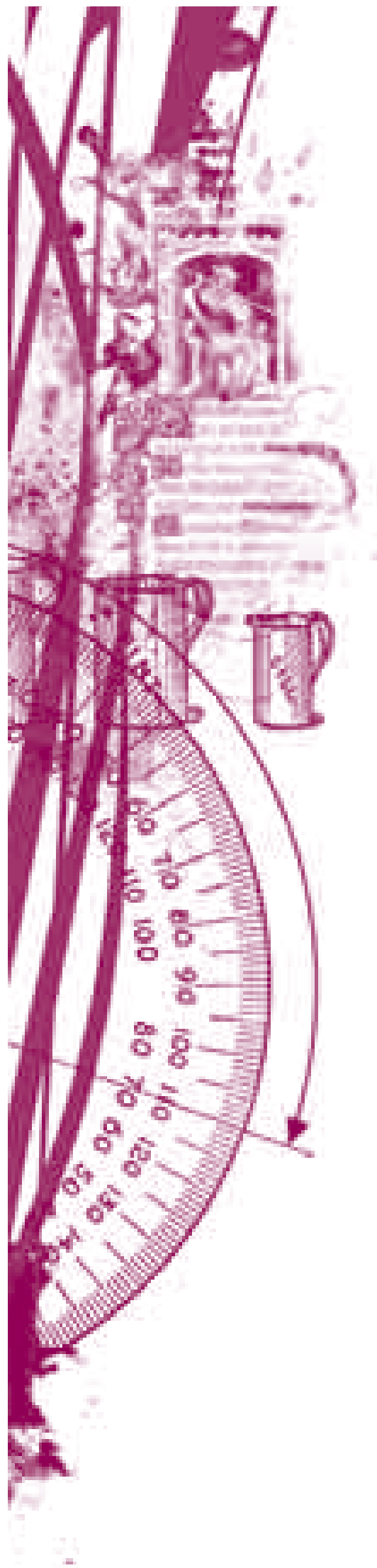
⁷ Véase el libro de Sheila Slaughter y Leslie Larry L. (1999): *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.

universitaria, así como los modos y tipos de gestión administrativa, han tenido que adaptarse de manera incremental a las demandas del mercado, a los estilos de negociación con las agencias gubernamentales, y al ritmo de la competencia con otras instituciones por recursos siempre escasos. La evaluación, la acreditación y la certificación de competencias, títulos y resultados del desempeño académico y administrativo significan, empíricamente aunque no en todos los casos legalmente, un nuevo marco regulatorio de las actividades universitarias, un conjunto de dispositivos que tratan elevar la calidad, la eficiencia y el desempeño de la educación superior universitaria.

POLÍTICAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

EN MÉXICO LA SOSTENIDA EXPANSIÓN de las universidades públicas hasta finales de la década de 1970 significó también la ausencia o debilidad de mecanismos de regulación por parte de las agencias gubernamentales, lo que dio por resultado un crecimiento descontrolado de muchas universidades públicas estatales y federales. En la edad de oro de la autonomía universitaria, paradójicamente, un crecimiento piloteado por las demandas del mercado significó la hiperconcentración de la matrícula en algunas instituciones universitarias, y en algunas carreras y disciplinas (derecho, medicina, administración). Los patrones de crecimiento reflejaron, más o menos fielmente, las tendencias demográficas y expectativas sociales de cada ciclo de crecimiento, pero también fueron respuestas reactivas y pasivas de la universidad pública a los requerimientos de un desarrollo desequilibrado y tendencialmente crítico. Eso quedaría claro, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 en varias universidades públicas, incluyendo, por supuesto, a la UNAM.

A PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE 1990, los esfuerzos por formular un nuevo “contrato” o “pacto” entre las universidades y el Estado provinieron no de las universidades sino de las elites gubernamentales que surgieron en los tiempos del ajuste y reestructuración económica y de los procesos de liberalización y democratización política. Esas iniciativas, encaminadas originalmente a reformular los términos políticos y financieros de las tradicionales intervenciones gubernamentales que, en el campo de la educación superior, habían crecido a la sombra del paradigma *desarrollista* del desempeño estatal (1940-



1980), pronto mostraron su carácter asimétrico y conflictivo. Un modelo de incentivos “ciegos” destinado a inducir cambios en los perfiles de ciertos sectores del desempeño universitario, pronto se convirtieron en bolsas de financiamiento extraordinario para las universidades públicas, lo que generó cambios en el equipamiento y en la infraestructura física de muchas universidades (a través de los proyectos como FOMES), pero también se elevó en muchos casos el número de profesores con maestrías y doctorados y, por supuesto, en el incremento del número de estudiantes de posgrado (a través de instrumentos como los programas SUPERA, y hoy, con mucha claridad, el PROMEP).⁸

EL PRINCIPAL EFECTO EMPÍRICO de los intentos gubernamentales por regular el crecimiento de las universidades públicas e introducir reformas en sus perfiles de desempeño fue el de la adaptación pragmática de las autoridades de dichas instituciones a las nuevas disposiciones gubernamentales. Fue una adaptación no sin conflictos en varios casos, pero que se resolvieron en casi todos en la aceptación de la introducción y legitimación de diversas formas de estímulos a los individuos y a las instituciones para reorientar sus acciones al cumplimiento de ciertas metas. Ello explica, entre otras cosas, el *boom* de los programas de posgrado en la década de 1990 en prácticamente todas las universidades públicas y privadas, cuyo objetivo, más que elevar la calidad de los procesos y productos académicos, fue el de dar origen a una ola de credencialización académica a través de la puesta en marcha de programas de dudosa consistencia académica y pertinencia social.

POR OTRO LADO, LA BUROCRACIA FEDERAL en educación superior instrumentó políticas de promoción de la evaluación como medio para elevar la calidad educativa de las universidades. Este fue el proceso-eje de los intentos de modernización de la educación superior durante la década pasada, pero cuyos efectos no lograron trascender en la mayoría de los casos el cumplimiento de ciertos indicadores y la adecuación a ciertos criterios que permitieran a las burocracias universitarias el acceso al financiamiento extraordinario que representaba el cumplimiento de ciertos estándares fijados por la Secretaría de Educación Pública (SEP). En muchas universidades, por ejemplo, se instrumentaron exámenes de ingreso y egreso a los estudiantes diseñados y administrados por instancias no universitarias (*College Board* y el Centro Nacional de Evaluación, CENEVAL), mientras que en otras apenas se reformaron tímidamente los diversos mecanismos de “pase automático”. También se impulsaron ciertos procesos de desconcentración y descentralización de las universidades para atender de mejor manera el desarrollo regional. Hubo también procesos nacionales e institucionales de deshomologación salarial de los académicos para diferenciar y estimular la obtención de grados académicos bajo el supuesto heroico de que un profesor o investigador con posgrado significa, *per se*, una elevación de la ca-

⁸ FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior. SUPERA: Programa de Superación Académica. PROMEP: Programa de Mejoramiento del Profesorado. Estos programas fueron formulados en el contexto de las nuevas políticas federales de educación superior en México, a partir de 1990. Para un análisis de su origen e implementación, véase Acosta, Adrián (2000): *Estado, políticas y universidades en un período de transición*, FCE, México.

lidad de la docencia e investigación universitaria. En casi todos los casos, el modelo de la Research University implícito en las políticas gubernamentales de la década de 1990, se tomó como referencia de los procesos de reforma y cambio en muchas universidades públicas, cuando en realidad la enorme mayoría de las universidades públicas autónomas tienen una enorme tradición de formadoras de profesionistas, sin experiencia ni capacidades institucionales para desarrollar actividades de investigación científica o tecnológica original y pertinente, ni vínculos importantes, institucionalizados, entre la docencia y la investigación. El resultado de todo ello ha sido una suerte de modernización anárquica, asimétrica y conflictiva en el campo de las universidades públicas.

ALTERNANCIA POLÍTICA, COALICIONES DE PODER Y GOBERNABILIDAD INSTITUCIONAL

EN LA DIMENSIÓN Estrictamente política de las universidades públicas, la disputa por el poder (y más específicamente, por el control de la administración y de los recursos) se ha convertido en el centro de muchos esfuerzos de los grupos tradicionales y emergentes que coexisten en las universidades públicas. El debilitamiento en la función de proveedora de las elites políticas y gubernamentales de las instituciones universitarias de carácter público (una fuente de prestigio y poder de la universidad durante un largo período) ha significado el fortalecimiento de las redes organizadas de poder que coexisten y se desarrollan en las universidades. Tenemos así casos de rectores de universidades públicas que se reeligen una y otra vez, de familias que retienen el control de las universidades, de acuerdos entre líderes sindicales, estudiantiles y burocráticos para mantener el control de la administración universitaria, y de los intentos de grupos no tradicionales que pueden ser capaces de desestabilizar la vida universitaria y colocarse como nuevos actores políticos capaces de alterar las reglas del “orden político” en las universidades. El dramático caso de la UNAM en 1999 fue y es, sin duda, el espejo más claro de esta situación, pero no es el único. Lo ocurrido recientemente en la Universidad de Buenos Aires, en que la elección de un rector se convirtió en un conflicto político que provocó la intervención de los gobernantes locales, partidos políticos, activistas sindicales y estudiantiles, es otra muestra de que las amenazas contra la autonomía universitaria no descansan solamente en fuerzas externas a la universidad, que suelen ser instituciones penetradas por intereses políticos, partidarios o empresariales.

LA ALTERNANCIA POLÍTICA y la democratización han significado un reacomodo de los grupos internos de las universidades respecto a los partidos políticos y los nuevos gobernantes, de signo político distinto al de los partidos y agrupaciones políticas tradicionales. Contra lo que podría esperarse luego de que muchas de nuestras universidades públicas fueron en el pasado remoto y reciente las principales promotoras del cambio político, la democratización efectiva de los regímenes políticos en América Latina ha significado



nuevas tensiones y paradojas al interior de las universidades públicas, especialmente en la relación entre las autoridades universitarias y los partidos en el poder en cada estado y a nivel nacional. La crítica fundada, junto con las creencias, recelos y desconfianza de muchos gobernantes no priistas hacia las universidades públicas, se ha traducido en conflictos sordos y permanentes en las relaciones entre los dirigentes universitarios y los dirigentes y funcionarios gubernamentales federales y estatales. El regateo o condicionamiento constante de los recursos, la exigencia de auditorías, en ocasiones las mediaciones de los congresos, forman parte de las nuevas señales de las relaciones políticas entre los poderes públicos y las universidades locales.

EN CUALQUIER CASO, LA NUEVA SITUACIÓN POLÍTICA ha generado enormes desafíos a la capacidad institucional de gestión y negociación de las universidades con las agencias gubernamentales. Eso significa una modificación al tradicional sentido de la autonomía universitaria, que ha pasado del autogobierno y la autogestión y distribución de los recursos públicos a la necesidad de generar un nuevo esquema de rendición de cuentas frente a los ejecutivos y legislativos locales y federal. Pero a su vez, ello ha generado al interior de muchas universidades que los grupos políticos tradicionales configuren una suerte de coaliciones conservadoras para impedir o matizar las exigencias de *accountability* que surgen de los poderes electos o de propios usuarios de los servicios de educación superior que ofrecen las universidades públicas. Hay ahí una tensión que muy probablemente se agudizará en los próximos años, con la conformación de legislaturas vigilantes y ejecutivos exigentes. La necesidad de nuevos arreglos institucionales en este campo es el desafío principal para las universidades provinciales, estatales y nacionales en América Latina.

LIBERTAD ACADÉMICA, AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y PERTINENCIA SOCIAL DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

FINALMENTE, QUIERO REFERIRME a los cambios ocurridos en la teoría y la práctica de la autonomía, y su relación con los dos ejes centrales de la estructuración de la educación universitaria latinoamericana: la libertad académica y la pertinencia social. En la década de 1990 fue posible advertir, con claridad, un conjunto de cambios en las políticas y en los sistemas e instituciones de educación superior, que no pasaron por reformas en la legislación federal al respecto. Al contrario de lo que ocurrió en países como Brasil, Colom-

...LA NUEVA SITUACIÓN POLÍTICA HA GENERADO ENORMES DESAFÍOS A LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES CON LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES



bia, Argentina o Chile, o en España, donde tales cambios fueron precedidos de modificaciones a la normatividad nacional de la educación superior, en México muchas de las transformaciones experimentadas en los últimos años no requirieron, para su instrumentación, acciones similares en la ley federal respectiva. Ello hizo posible una silenciosa transformación del significado de la autonomía universitaria, que en realidad, pasó de implicar el autogobierno y la libertad de distribuir los recursos públicos, hacia una autonomía basada en la producción de resultados y el establecimiento de la diferenciación y la diversificación de los recursos financieros. En otras palabras, la autonomía pasó de ser una autonomía no regulada o flojamente regulada, a una autonomía regulada y sobrecargada de demandas internas y externas, donde el acceso a los fondos extraordinarios, la búsqueda de recursos propios a través del incremento de las cuotas estudiantiles, el establecimiento de fundaciones y patronatos, o la venta de servicios a empresas públicas y privadas, así como la incorporación de los programas de estímulos a profesores e investigadores, se han convertido en los dispositivos clave que restringen y modulan la teoría y la práctica de la autonomía universitaria.

PERO QUIZÁ EL PUNTO MÁS DELICADO y estratégico de lo que ocurre en el paisaje interior de la universidad es el del equilibrio entre la libertad académica y la pertinencia social de las funciones y acciones de la universidad pública, en un contexto sistémico que ya no es desde hace tiempo lo que solía ser. Con recursos limitados, el financiamiento público a las universidades tiende a generar conflictos en su sentido y distribución entre diversos sectores de la sociedad y malestar entre la burocracia y las comunidades universitarias, y, en una autonomía que ha cambiado de significado, la libertad académica ha pasado a depender de los recursos y los estímulos que controlan y distribuyen las agencias gubernamentales, privadas o burocráticas universitarias. Los límites de la relación entre la libertad académica y la autonomía universitaria se vuelven entonces confusos. En un clima político y social donde lo público desde hace tiempo no goza de muy buena reputación en varios sectores, y la libertad intelectual y académica está severamente constreñida por la escasez de recursos y las incapacidades institucionales de las universidades, autonomía y libertad se vuelven una fórmula difícil de combinar.

ELLO ES, POR SUPUESTO, UN PROBLEMA que aqueja no solamente a las universidades públicas mexicanas, sino que es

un “clivaje” que parece extenderse en prácticamente todas las universidades en el mundo, donde la tradición liberal se convirtió en el paradigma dominante del desarrollo intelectual y académico universitario, y la autonomía frecuentemente fue vista como el equivalente institucional de la libertad intelectual de los individuos. Pero autonomía y libertad académica no son sinónimos. Como señalan Berdhal y McConnell: “La libertad académica es un concepto universal y absoluto, mientras que la autonomía es necesariamente parroquial y relativa”.⁹

PERO EXISTE TAMBIÉN OTRA DIMENSIÓN relacionada con el ejercicio de la libertad y la autonomía en las universidades públicas: el de la pertinencia social de sus funciones sustantivas. Ese es quizá el límite más preciso del ejercicio de las otras funciones, y que no es un atributo de las universidades privadas. Hay aquí un enorme campo de discusión y reflexión que requiere poner al día debates clásicos de la década de 1930 del siglo pasado sobre el dilema entre compromiso social o libertad de cátedra –entre heteronomía y autonomía–, para identificar las rutas de transformación que requieren nuestras universidades públicas. Ni la vieja ortodoxia, que intentaba subordinar las universidades a las necesidades del Estado; ni la nueva ortodoxia, que intenta comprometer a las universidades con las necesidades del mercado, parecen ser capaces de dar cuenta de la nueva complejidad social que enfrentan, y en algún sentido reflejan nuestras universidades públicas. Hay aquí un enorme desafío a nuestras universidades, que involucra también a las políticas públicas y a la acción de los gobiernos y sociedades locales: hacer de nuestras universidades espacios críticos de deliberación pública, en ambientes de libertad y respeto, pero también sujetas al escrutinio público y orientadas hacia desarrollo social, que implica su incorporación a los avances del conocimiento científico o al desarrollo tecnológico, pero también al estudio de los problemas de integración y desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. Ese es quizá el desafío crucial a resolver para que las universidades aporten su cuota a la consolidación democrática del país, el que puede confirmar las potencialidades civilizatorias de la universidad pública en un mundo fragmentado, de sociedades desiguales y una globalización paradójica y compleja.

⁹ Ver Robert O. Berdhal y T.R. McConnell (1999): “Autonomy and Accountability. Who Controls Academe?”, en Altbach, P.G., R.O. Berdhal y P. J. Gumpert (eds.), *American Higher Education in the Twenty-first Century*, The John Hopkins University Press.



EL SIGLO XXI MEXICANO AÚN AGUARDA UN ARREGLO INSTITUCIONAL ENTRE EL ESTADO, EL RÉGIMEN POLÍTICO Y LA UNIVERSIDAD

CONSIDERACIONES FINALES

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA desde hace un buen tiempo ya no es lo que solía ser: un muro de contención de las intervenciones externas, una pared contra las agresiones gubernamentales, un espacio de libertad contra las exigencias de las elites de poder públicas o privadas. La democratización y el cambio político, los reajustes y reestructuración de la economía y el papel del Estado, cambiaron significativamente el entorno en el cual la lucha y consolidación de la autonomía universitaria adquirió legitimidad y fuerza en las sociedades latinoamericanas. Hoy, la autonomía es una idea en busca de significado y definición precisa, en un contexto que es a la vez viejo y nuevo, donde persisten déficit institucionales, desigualdad social, competencia salvaje, democratización frágil, y desconfianza o escepticismo marcado hacia las realidades y potencialidades de las universidades públicas. A pesar de los cambios y transformaciones organizacionales, académicos y políticos de las universidades observadas (y documentadas) de las últimas décadas, las relaciones entre autonomía universitaria, el desarrollo económico y el progreso político transitan por una redefinición de sus términos, sus compromisos y potencialidades. El siglo XXI mexicano aún aguarda un arreglo institucional entre el Estado, el régimen político y la universidad, para que la idea y las prácticas de la autonomía recobren, si ello es posible, el sentido de grandeza y lucidez que tuvo hace casi noventa años. ☐



ÚRSULA ZURITA RIVERA*

La participación social en la educación básica en México



INTRODUCCIÓN

QUIENES SE DEDICAN A LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA saben que los sistemas educativos experimentaron profundos cambios en los decenios de 1980 y 1990. La región de América Latina y el Caribe emprendió reformas educativas para incrementar la calidad y la cobertura con equidad, las cuales se enmarcaron en los desafíos que impuso la reforma del Estado en contextos de reciente pero profunda democratización (Gajardo, 1999).

SI BIEN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ha ocupado un lugar importante en las agendas de las políticas educativas de América Latina desde la década de 1990, los resultados que se tienen hoy son muy dispares entre sí (Torres, 2001).¹ En México, como en otros países, el discurso en torno a la participación social coexistió con el impulso de otras líneas de políticas educativas que propician su fortalecimiento como la descentralización, la autonomía escolar, la rendición de cuentas, e inclusive novedosos programas educativos con un destacado componente de participación social (el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Lectura, entre otros).

A MÁS DE QUINCE AÑOS DE LA FIRMA del Acuerdo Nacional de la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992), los resultados de la política de participación social se constituyen en objeto de una profunda reflexión. Vale la pena recordar que en dicho acuerdo, así como, un año más tarde, en la Ley General de Educación, fue reconocida la relevancia de la participación social para promover y fortalecer la calidad y el federalismo educativo, así como para crear una dinámica relación entre el Estado y la sociedad mexicana.

* Profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.

1 Este trabajo retoma la definición de política educativa de Pablo Latapí (2005).



EN GENERAL, LA PARTICIPACIÓN SOCIAL fue concebida como un elemento decisivo en la construcción de un sistema educativo comprometido con la calidad educativa. En el ANMEB está presente la visión de la participación social en la educación en dos modalidades. La primera hace referencia a la participación en el marco de la formulación, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas. En esta modalidad los actores protagónicos son los académicos, los empresarios, los padres de familia, entre otros, organizados en múltiples grupos y asociaciones de la sociedad civil así como diversas autoridades locales. La segunda modalidad tiene lugar en la escuela. En ella la participación social es protagonizada por los actores de la comunidad escolar, directores, maestros, padres de familia, vecinos, e inclusive alumnos.²

SI BIEN ES CIERTO QUE ambas modalidades persiguen diferentes objetivos y obtienen distintos resultados, lo que importa subrayar es que desde esta perspectiva, la participación social posee un papel fundamental en la democratización del sistema educativo y en la mejora de la calidad educativa.

EN ESTE MARCO, SE ANUNCIÓ la creación de los Consejos de Participación Social que parecía representar la estrategia para articular y organizar la participación social en la educación a lo largo del país, dado que en cada escuela, municipio y entidad sería constituido un Consejo hasta llegar a formar uno nacional.³ Los Consejos fueron anunciados como figuras colegiadas, conformadas por miembros y representantes de los maestros, los padres de familia, la comunidad y las autoridades, les fueron atribuidas las funciones de gestión, colaboración y apoyo.

ESTE TRABAJO RECOGE algunos resultados de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica en México realizada en 2006 por un equipo de especialistas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Académica México.⁴ Si bien dicha evaluación abordó la política de la participación social en México durante el período 2000–2006, en este trabajo se hace mención exclusivamente de algunos de los hallazgos principales en torno a los Consejos de Participación Social dado que ellos han representado el punto medular de dicha política.

PARA ELLO, EL TRABAJO ESTÁ ORGANIZADO de la siguiente forma. En primer lugar se hace una breve descripción de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Bási-

2 Aunque en el ANMEB son los padres de familia quienes tienen un reconocimiento destacado en la nueva concepción de la participación social en la educación, fundamentalmente en el espacio de la escuela.

3 En la Ley General de Educación, firmada en 1993, se encuentra el capítulo VII, dedicado al tema de la participación social, específicamente a los Consejos de Participación Social. Asimismo fueron emitidos dos acuerdos: el 260 en el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, así como el 280, dirigido a los mismos propósitos, pero para los Consejos Escolares de Participación Social.

4 La coordinación académica estuvo bajo la responsabilidad de Úrsula Zurita. El equipo estuvo formado por Fernando Bazúa, Gabriela Becerril, Martín de los Heros, Fabiola Fernández, Efraín Pérez, Viviana Pinto, Juan Soca y Benjamín Temkin. Marcela Ramírez y Giovanna Valenti participaron como coordinadoras institucionales de la SEP y la FLACSO-México, respectivamente. Además, se contó con el apoyo de los expertos Alberto Arnaut (El Colegio de México) y José Luis Velasco (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM). El documento completo de la evaluación está en Zurita, 2007.

ca 2000-2006. Posteriormente, se exponen los principales resultados en torno a los Consejos de Participación Social relacionados con su instalación, funcionamiento y principales logros. Por último, se presentan algunas conclusiones derivadas de esta evaluación que pretenden replantear el tema tanto en el nivel del funcionamiento cotidiano de las escuelas, de la política educativa, como en el académico.

LA EVALUACIÓN NACIONAL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO, 2000-2006

LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL en la Educación Básica en México, 2000-2006 analizó las estrategias, lineamientos y mecanismos de estimulación y promoción de la participación social en la educación básica adoptados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el período 2000-2006, estudiando su impacto en las formas desarrolladas por dicha participación social en este periodo.⁵

LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL en la Educación Básica examinó cómo los múltiples cambios introducidos en el sistema educativo (la descentralización, la reforma educativa y la reforma jurídico-administrativa del sistema educativo con anterioridad al año 2000), han promovido la participación social, fundamentalmente en el espacio escolar.

ESTA EVALUACIÓN TIENE VARIAS CARACTERÍSTICAS que vale la pena destacar: a) el foco principal fue la escuela, ya que ésta es el espacio donde se da (o no) la participación social, b) es la primera evaluación nacional donde se analiza la participación social en los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria, secundaria) y en varias de sus modalidades (general, indígena, comunitaria), c) se consideraron algunas formas tradicionales de participación que se manifiestan en los centros escolares, d) se diseñó una ambiciosa estrategia metodológica.

LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA CONSISTIÓ en una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas diseñadas para recolectar y sistematizar el vasto conjunto de información requerido para construir un panorama nacional de la participación social en los tres niveles de la educación básica que permitiera, a su vez, dilucidar el impacto de la política correspondiente a la anterior administración federal.

EN TORNO A LAS TÉCNICAS CUANTITATIVAS, se realizó una Encuesta Nacional sobre la Participación Social en Educación Básica (2006) levantada en una muestra representativa, cuya población objetivo estuvo conformada por 1 mil 200 directores de escuelas de los niveles de preescolar, primaria y secundaria en México. Para ello se diseñó un cuestionario organizado en ocho apartados, que buscó indagar a través de una figura clave, el director, los procesos y resultados de la participación social en las escuelas del nivel básico.

⁵ Vale la pena decir que esta evaluación se centra en la educación pública del nivel básico.

LA IDEA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD ESCOLAR SE ASOCIA EN GRAN MEDIDA A LA IDEA DE TRABAJO EN EQUIPO

AL HACERLO, FUE POSIBLE IDENTIFICAR a los múltiples actores de la escuela, del sistema educativo y otros externos a éste, que participan. También se conoció las modalidades en que participan dichos actores, los logros (buscados y no buscados) de su actuación así como los problemas derivados. Por último, se recabaron sugerencias que diversos actores hicieron para mejorar la participación social.

TAMBIÉN SE EMPRENDIERON ESTUDIOS de casos en seis entidades federativas, a saber, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas,⁶ en donde se realizaron grupos de enfoque y entrevistas individuales.⁷ El propósito central, tanto de los más de cuarenta grupos de enfoque y de las cincuenta entrevistas individuales, fue profundizar en los procesos, actores y modalidades así como en las valoraciones, expectativas y sugerencias respecto a la participación social.⁸

PRINCIPALES RESULTADOS

LOS HALLAZGOS MÁS RELEVANTES de esta investigación están organizados en tres grandes bloques: a) la valoración de la participación social en la educación; b) la instalación de los Consejos Escolares de Participación Social; y c) el funcionamiento de dichos Consejos.⁹

a) *Valoración de la participación social en la educación*

UN PRIMER HALLAZGO ES que los diferentes individuos y actores involucrados en la labor educativa, conciben la participación social como algo positivo que debe ser fomentado en las escuelas. Los datos de la encuesta son muy claros. La idea de participación social en la comunidad escolar se asocia en gran medida a la idea de trabajo en equipo, y en menor grado a aspectos negativos de la participación social.

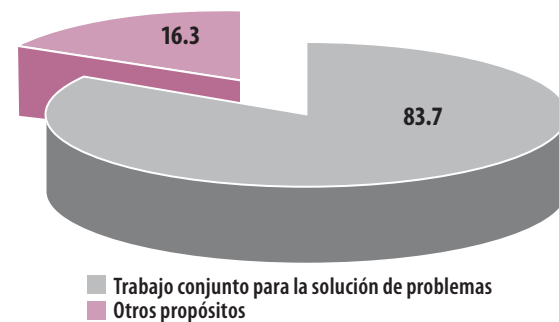
⁶ Los criterios de selección fueron varios. Entre los más importantes destacan que los estados permitieran realizar un contraste en cuanto a la diversidad de la oferta de los tipos de servicio; que tuvieran un desarrollo significativo en la integración de sus consejos de participación social en los distintos niveles; que favorecieran la exploración sobre la interacción entre programas estratégicos (federales y locales), participación social y rezago educativo (alto-bajo); entre otros. La información del Distrito Federal fue proporcionada por el estudio colectivo *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, apoyado por la convocatoria de Fondos Sectoriales 2003 SSED-SEP-CONACYT. El equipo permanente de la investigación estuvo integrado por José Luis Velasco Cruz (IIS de la UNAM), Juan Soca (FLACSO-México) y Laura Viviana Pinto (FFYL, UNAM) y coordinado por Úrsula Zurita Rivera (FLACSO-México).

⁷ En los grupos de enfoque colaboraron diferentes actores como: autoridades educativas (jefes de sector, supervisores, asesores técnico-pedagógicos), representantes sindicales, directores y maestros, padres y madres de familia, ex-alumnos de secundaria, miembros de instancias de participación social de los cinco estados del país. Se entrevistaron a empresarios locales, representantes de las asociaciones estatales de participación social, representantes y líderes de las fracciones estatal y nacional del SNTE, especialistas en educación, ciudadanos distinguidos, miembros de los poderes ejecutivos y legislativos locales, entre otros. En total, colaboraron alrededor de 500 personas tanto en los grupos de enfoque como en las entrevistas individuales.

⁸ Se enfatizó en los derechos y obligaciones de los actores en torno a la participación social, los elementos que facilitan y obstaculizan la participación social, los resultados generados, el desarrollo de la participación social en los últimos seis años, el impacto de la participación así como las posibles acciones que podrían ser emprendidas para mejorar los procesos y los resultados.

⁹ Por cuestiones de espacio, se mencionaron sólo algunos de los temas evaluados.

GRÁFICA 1
DEFINICIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN OPINIÓN
DE LOS DIRECTORES (EN %)



Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006.

ESTE HALLAZGO ES CONSISTENTE con lo arrojado por la consulta de CONAPASE,¹⁰ donde también se puso en evidencia el carácter positivo que genera la noción de participación social en la educación. Asimismo, la visión positiva de la participación social se reforzó en los grupos de enfoque y en las entrevistas. En palabras de un funcionario del sistema educativo de Querétaro:

El tema de la participación social hoy en día no sólo es una necesidad sino es una responsabilidad... Cada día tenemos una sociedad más demandante, más exigente y que bueno que así sea por que quienes estamos pues pensando el servicio público de la educación debemos responder en esas expectativas que hoy la gente tiene de nosotros [...]. El México en el que vivimos es un México que demanda con mayor energía la calidad en los servicios que ofrece el Estado a sus ciudadanos, y la educación, pues, lo que al ámbito nuestro corresponde es preparar todos lo pequeños y jóvenes.

SEGÚN LA GRÁFICA 1, se identificaron otros propósitos con connotación negativa: la participación social vista como un requisito para recibir beneficios para la escuela, que los padres aporten sus cuotas o que la participación social hace cosas que la Secretaría no hace. Estas apreciaciones sobre la participación social se repitieron en el trabajo cualitativo: algunos directores comentaron que prefieren mantener “alejados” a los padres de familia de la escuela porque les genera conflictos, regularmente con los maestros. Para otros, representan un medio de control en vez de apoyo; y para algunos otros simplemente es un requisito con el que se tiene que cumplir. Para algunos maestros la participación social significa única-

¹⁰ La Primera Consulta Nacional sobre Participación Social, organizada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) se hizo entre los últimos meses de 2004 y los primeros del 2005. Esta consulta constituye un esfuerzo nacional por conocer la opinión sobre la participación social en la educación de los diferentes actores escolares: maestros, personal administrativo, ex alumnos, vecinos y otros invitados. En ella colaboraron aproximadamente 74 mil escuelas públicas de educación básica de todas las entidades federativas, salvo Michoacán y el Estado de México.

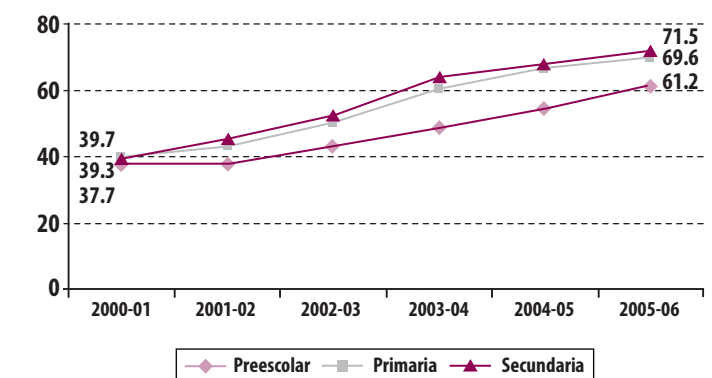
mente que cada quien cumpla con lo que le corresponde. Asimismo, se puso de relieve el carácter limitado de los actores que deben figurar en la labor educativa, normalmente se piensa en la participación de los padres, y no de otros actores.

EL PRINCIPAL INSTRUMENTO de implementación de las políticas diseñadas para impulsar la participación en las escuelas lo constituyen los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). A continuación se exponen algunos de los principales resultados al respecto.

b) *Instalación de los Consejos Escolares de Participación Social*

EN EL SEXENIO ANTERIOR, el número de Consejos Escolares de Participación Social aumentó en un 80 por ciento cada año y mantuvo un crecimiento sostenido en los tres niveles educativos. El 70 por ciento de las escuelas de los niveles primaria y secundaria, según la Encuesta de la Evaluación, tenían instalado el CEPS, y 60 por ciento en escuelas del nivel preescolar.

GRÁFICA 2
PORCENTAJE DE ESCUELAS QUE TIENEN UN CONSEJO
ESCOLAR DE PARTICIPACIÓN SOCIAL, 2000-2006



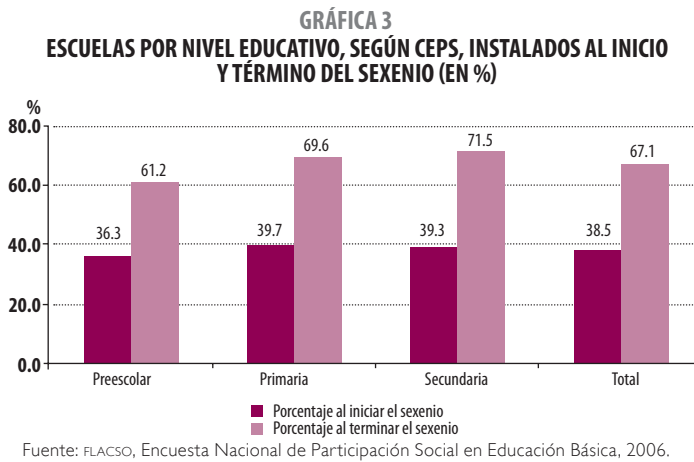
Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006.

VALE LA PENA DECIR QUE alrededor de un tercio de esos CEPS existieron en los ciclos escolares 2001-2002 al 2005-2006. Sin duda este resultado es interesante porque se pudo identificar una tendencia que muestra su instalación constante en un tercio de los directores encuestados.

SIN EMBARGO, COMO ERA DE ESPERARSE, por nivel educativo se observaron diferencias importantes en la instalación. Así, mientras en el nivel de preescolar alrededor de dos tercios de escuelas habían o tenían al momento del estudio, instalado el Consejo, en el nivel de secundaria la proporción era mayor, 78.6 por ciento de las escuelas habían o tenían instalado un Consejo.

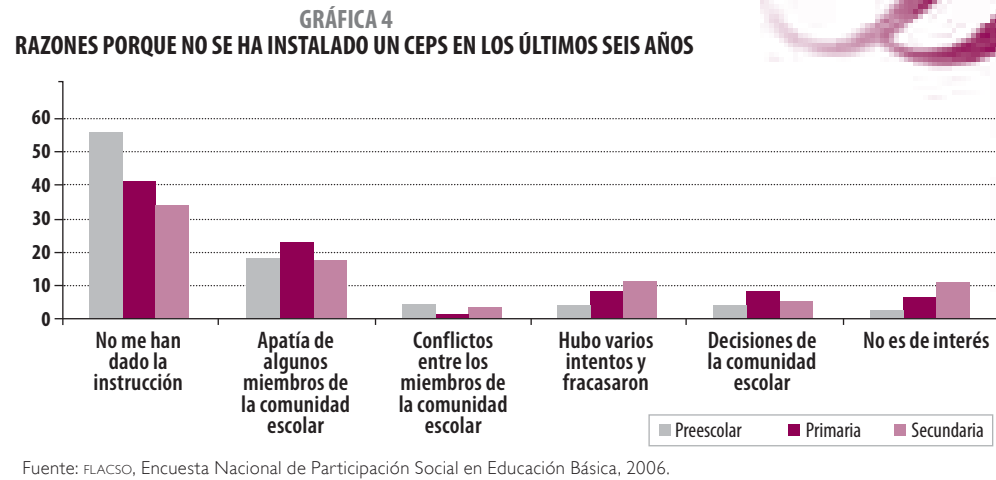
LA TASA DE INCREMENTO TOTAL de escuelas que instalaron el CEPS entre el inicio y el fin del sexenio fue de 74.5 por ciento, fue entre las escuelas secundarias donde se observó el mayor crecimiento. Al inicio, sólo en el 38.5 por ciento de

las escuelas de educación básica se habían instalado, y el nivel de preescolar fue el que tuvo el menor indicador en términos porcentuales. Seis años después, más de dos terceras partes de las escuelas tenían lo instalado, aunque el preescolar registró el porcentaje menor.



ASIMISMO, LLAMA LA ATENCIÓN la diferencia que existe entre el 73.8 por ciento de escuelas que en algún ciclo escolar del sexenio anterior instalaron el CEPS, y el 67.1 por ciento de que tenía instalado el Consejo al final de dicho período.

LA ENCUESTA INVESTIGÓ aquellas escuelas donde nunca habían instalado los CEPS. La principal razón aducida fue que las autoridades educativas no les habían dado la instrucción a los directores para crearlos; la segunda fue la apatía entre los miembros de la comunidad por conformarlos.



EN EL CASO DE LAS ESCUELAS SIN CEPS, cobra más importancia, con mayor razón, la Asociación de Padres de Familia y/o

los padres de familia de modo individual, sobre todo en el nivel preescolar. En cambio, en los niveles de primaria y secundaria tienen mayor relevancia las acciones que llevan a cabo los maestros y los directivos.

c) Funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social¹¹

LA OPINIÓN DE LOS DIRECTORES de escuela sobre el funcionamiento de los CEPS es, sin duda significativa, pero constituye sólo un elemento para su evaluación. Por ello fueron considerados otros aspectos para profundizar, tales como la rotación de los miembros, la periodicidad y los motivos de las reuniones, su composición, así como los resultados o logros de su funcionamiento.

EN PROMEDIO, EN ALREDEDOR DEL 90 POR CIENTO de las escuelas de educación básica, la rotación de los miembros del CEPS ocurre en cada ciclo escolar. En un alto porcentaje (67 por ciento) de escuelas del nivel de preescolar, a diferencia de la primaria y la secundaria, el Consejo se reúne más de tres veces al año.

LA PLANEACIÓN DE ACTIVIDADES escolares representa el motivo de reunión que acumula el mayor porcentaje (38.2 por ciento) en la educación básica; el segundo (25 por ciento), es la obtención de fondos, tanto para infraestructura como de mobiliario escolar.

SÓLO EN UNA DE CADA DIEZ ESCUELAS se mencionó la evaluación de avances y el cumplimiento del proyecto escolar. Este porcentaje se incrementa, en poco más de una quinta parte de las escuelas, si además se incluye la elaboración del plan de trabajo y/o el monitoreo de avances.

ENTRE LAS FORMAS DE TRABAJO DE LOS CEPS, se encontró que en cuatro de cada diez escuelas de educación básica la más difundida son las comisiones constituidas por los integrantes del Consejo. Sólo en poco más de la quinta parte de las escuelas de educación básica se trabaja en comisiones con invitados ajenos, propiciando una apertura de la escuela hacia la sociedad.

LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA INDICA que predominan los Consejos con pocos integrantes, pues un poco más del 60 por ciento de escuelas, sin importar el nivel, tienen CEPS con un máximo de diez integrantes.

ASIMISMO, SE OBSERVÓ LA FEMINIZACIÓN de la participación en las escuelas, tanto en la encuesta como en los estudios de

¹¹ Este apartado sólo retoma aquellas escuelas cuyos directores declararon que al menos una vez en los últimos seis años se había instalado el CEPS, a nivel nacional, el 73.8 por ciento de los planteles. Por nivel los porcentajes son los siguientes: 65.9 por ciento, preescolar; 77.4, primaria y 78.6, secundaria. (Encuesta FLACSO, 2006).

caso, pues en tres de cada cuatro escuelas es mayor el número de mujeres que de hombres miembros del Consejo. Esta tendencia es más pronunciada en el nivel de preescolar (88.2 por ciento).

POR OTRA PARTE, ES IMPORTANTE SEÑALAR que mientras más consolidado está el Consejo en la escuela, mayor es la identificación de logros por parte de los directores. Los resultados del trabajo de los CEPS aluden predominantemente al mejoramiento de la infraestructura, consistente en la construcción, reparación o de acondicionamiento de aulas, así como en el mantenimiento de los espacios físicos comunes como patios, áreas deportivas, espacios para ceremonias, entre otros.

UN ASPECTO VALIOSO ES que los encuestados reconocieron que los CEPS han propiciado que un mayor número de padres se interese por colaborar con el plantel, fomentándose la vinculación familia-escuela. Un 25 por ciento de los directores no indicó ningún logro ni dijo explícitamente si se había obtenido alguno a partir del funcionamiento del CEPS. Esto conduce a pensar que en algunos casos se da una “simulación” alrededor de su funcionamiento.

CONCLUSIONES

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA de la Participación Social en la Educación Básica en México, 2000-2006, proporcionó información privilegiada para conocer la participación social en nuestro país. Si bien los Consejos de Participación Social han sido el eje rector de la participación en los últimos años, ellos no son las únicas referencias o las únicas modalidades que tienen los diferentes actores para participar en la escuela o en el sistema educativo. No obstante, lo que es innegable es que dichos Consejos experimentaron un notorio crecimiento a partir del año 2000. Por ahora el estudio se centró en la participación social que sucede en las escuelas y, de algún modo, fue posible ver cómo, según la opinión de la mayoría de los entrevistados, las escuelas *abrieron sus puertas* a los padres de familia, la comunidad, los ex alumnos, entre otros, a través de los Consejos Escolares de Participación Social. En este sentido, tal como lo señala María Margarita López (2006: 3), en nuestro país se han dado pasos importantes dirigidos a la participación de los padres de familia y de la comunidad externa a la institución educativa.

EN MÉXICO, LA INICIATIVA FORMAL en torno a la promoción de la participación social en la educación nació en el sistema educativo.¹² Desde ahí se ha extendido, en diferentes grados,

¹² Sin embargo, esto no implica que no se cuenten con iniciativas previas y fuera del sistema educativo que hayan buscado justamente estrechar los lazos entre la sociedad y el Estado.



LA EVALUACIÓN ENCONTRÓ UNA MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS QUE GUÍAN, ESTRUCTURAN Y ORIENTAN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

hacia otros ámbitos: las familias, las comunidades, la academia,¹³ por ejemplo.

LA EVALUACIÓN ENCONTRÓ una multiplicidad de objetivos que guían, estructuran y orientan la participación social en la educación básica; lo cual obedece a las acciones que se originan en los sistemas educativos; en otras dependencias gubernamentales, o bien, en instancias no gubernamentales, ya sea internacionales, nacionales o locales.

ASÍ, LA EVALUACIÓN ABRE UN HORIZONTE para replanteamientos futuros, pero próximos, sobre el tipo de relación o relaciones que se están pensando entre las escuelas, las familias, las comunidades y otras esferas, teniendo en mente modelos más acabados sobre la vinculación entre escuela-familia-comunidad (Bolívar, 2006).

MÁS ALLÁ DE CUALQUIER INICIATIVA, resulta urgente que se atiendan varios aspectos en torno a la conformación y funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social. Por ejemplo, es necesario: a) identificar objetivos comunes entre las escuelas y las familias, asumiendo responsabilidades y trabajando coordinadamente por ellos; b) capacitar, formar e informar sobre el papel que las familias y sus integrantes pueden desempeñar en la educación de sus niños y jóvenes; c) difundir información sobre las diferentes opciones o modalidades que hay para participar en las escuelas; d) modificar el diseño institucional de los Consejos de Participación Social, facilitando su integración, instalación y funcionamiento; e) asignar recursos especiales para el fomento de la participación social en las escuelas así como agilizar los trámites para la recolección de fondos extra-escolares; f) diseñar una propuesta integral, coordinada, articulada en torno a la participación social que atravesase los diferentes niveles de la educación básica; g) fortalecer los procesos de aprendizaje colectivo derivados de la participación social; h) generar y fortalecer los procesos de comunicación horizontales y verticales entre los diferentes Consejos de Participación Social, las Asociaciones de Padres de Familia u otras figuras; i) intercambiar las experiencias alcanzadas, sin restringirse exclusivamente a las consideradas “éxitosas”; j) reconocer institucionalmente los logros e innovaciones emprendidas por las escuelas, los municipios, las entidades federativas; y k) apoyar la elaboración de estudios y evaluaciones sobre la participación social.

Pero, por otro lado, no fue sino hasta la firma del ANHEB que realmente se dio un paso fundamental para alcanzar esta meta.

¹³ Por ejemplo, la creación del Consejo de Especialistas para la Educación (COPESE) en 2005, instalado formalmente a principios del año 2006. Como órgano consultivo, este Consejo tiene el objetivo de emitir opiniones a las autoridades para la toma de decisiones en la materia correspondiente.



A PARTIR DE LA EVALUACIÓN de la Participación Social en la Educación Básica, y de otros estudios sobre el tema (Zurita, 2007), se desprenden varias consideraciones que merecen una reflexión futura. Por ahora se mencionan cuatro. En primer lugar, está la urgencia de una discusión teórica sobre la participación social que recupere la especificidad de este fenómeno en el ámbito educativo. Dada la singularidad de los actores que convergen en la escuela, emerge una idea específica de la participación social. En segundo, es necesario contar con nuevas y originales aproximaciones analíticas y metodológicas que permitan rescatar la excepcionalidad de la participación social en la educación, proporcionando una mirada profunda, pero amplia que pueden nutrir la realización de estudios comparados de este tema.

EN TERCER LUGAR, SE SABE QUE un aspecto que complica la participación social, ya sea como proceso en la escuela o como objeto de estudio, es que generalmente coexisten diversos esquemas de participación que varían, no por los actores involucrados, sino por los ámbitos, las temáticas o los programas que los enmarcan.

POR ÚLTIMO, LOS RESULTADOS de la Evaluación ponen frente a nuestra mirada los avances de la participación social en la educación básica en México. Cabe decir que estos avances no han sido mecánicos, inmediatos, directos ni, menos aun, son homogéneos. Como bien saben los que analizan la implementación de las políticas, esto obedece a la naturaleza de esta fase pues las acciones derivadas de las reformas educativas inevitablemente son incorporadas en las historias concretas, tanto de los sistemas educativos como de las escuelas, en las trayectorias individuales como en las colectivas (Aguilar, 1993).

ASÍ, EN LAS ESCUELAS EXISTEN FORMAS de participación social muy diversas entre sí: tradicionales, institucionales, colectivas, individuales, específicas, difusas, algunas orientadas a ciertos objetivos o hacia un amplio abanico de tópicos. Con todo, la Evaluación confirmó que la participación social puede tener un papel central en la democratización del sistema educativo y la mejora de la calidad educativa; pero, esto no está libre de tensiones. Para reducir esas tensiones es imprescindible el diseño de políticas y programas integrales que busquen sumar esfuerzos, articular acciones, aprovechar las ventajas de cada actor (autoridades, directores, maestros padres de familia, alumnos) o esfera (las escuelas, las familias, las comunidades). Este hecho es cru-

cial para alcanzar el éxito deseado, de lo contrario, proseguir con acciones aisladas y desordenadas puede generar desconfianza, fracaso y desaprovechamiento de los esfuerzos emprendidos cotidianamente por una diversidad de actores.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993): "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*, México, FCE.
- BOLÍVAR, Antonio (2006): "Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común", en *Revista de Educación*, núm. 339.
- GAJARDO, Marcela (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Santiago, PREAL.
- LATAPÍ SARRÉ, Pablo (2005): *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México.
- LÓPEZ, María Margarita (2006): *Una revisión a la participación escolar en América Latina*, Santiago, PREAL.
- TORRES, Rosa María (2001): *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y veinte experiencias en América Latina*, Quito, Instituto Fronesis.
- ZURITA RIVERA, Úrsula (coord.) (2006): *Evaluación de la Política de Participación Social en la Educación Básica, 2000-2006*.
- (2007): *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, México, FLACSO.





GIOVANNA ZERECERO VALDERRAMA*

Vinculación universidad-empresa: ¿moda, política o necesidad?



EN EL SENO DE UNA SOCIEDAD cuya dinámica se sustenta esencialmente en el conocimiento, la educación superior mexicana debe transformarse teniendo como eje una nueva visión y un nuevo paradigma en la formación de los estudiantes. En este escenario, la atención personalizada que reciban será, sin lugar a dudas, un recurso de gran valor, ya que al visualizar al alumno como el actor central del proceso formativo, además de propiciar el logro de los objetivos indicados, contribuye a su adaptación al ambiente escolar y al fortalecimiento de sus habilidades de estudio y de trabajo (ANUIES, 2000). Una de las opciones para lograr dicha transformación es la vinculación universidad-empresa, que ayuda al desarrollo profesional del estudiante y a su conexión con el sector productivo.

EL PROCESO DE VINCULACIÓN A TRAVÉS DE LOS AÑOS

LA VINCULACIÓN HA OCUPADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS un lugar destacado en el campo de la capacitación laboral. Para lograrla existen diversos programas muy diversificados que tienen como eje la articulación entre teoría y práctica.

TODO ESTO HA GENERADO COMO RESULTADO de la globalización, que ha cambiado las reglas del juego y hace cada vez más difícil el aislamiento, la redistribución del ingreso y el aumento de productividad, entre muchos otros aspectos. Frente a un escenario de cambio permanente, existe la necesidad de modificar y ajustar en forma continua los sistemas de formación profesional.

LA ADAPTACIÓN DE LAS EMPRESAS al mercado global ha conducido al mundo a una transformación productiva y ocupacional que algunos autores han caracterizado como un cambio tecnológico y organizacional (Abdala, 2000), en el que diversos

* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara.



países han avanzado en sus esfuerzos por articular y vincular los sectores productivo y educativo.

LA IDEA DE VINCULAR A LA UNIVERSIDAD con su entorno es una estrategia que han privilegiado países como Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. Sin embargo, en el caso de la universidad latinoamericana es difícil afirmar que ha ocurrido lo mismo debido a la diversidad de las instituciones educativas y a la brecha tan grande que existe entre los distintos tipos de universidades.

LA PERTINENCIA EN LAS INSTITUCIONES de educación superior (IES) se ha manifestado mediante diversas dinámicas, y se utilizan denominaciones más o menos genéricas para caracterizar la vinculación universidad-sociedad.

EN AMÉRICA LATINA, LA VINCULACIÓN de la universidad con el sector productivo se ha desarrollado con mayor intensidad en Brasil, México, Venezuela y Argentina. Pero esta estrategia se ha visto desalentada entre otros factores por la fuerte desestructuración del tejido industrial, debido particularmente a la desaparición de empresas nacionales o a su desnacionalización, lo cual ha disminuido sensiblemente los espacios de desarrollo tecnológico y, en consecuencia, limitado las posibilidades de demanda del escaso conocimiento tecnológico que se pudiera generar en las universidades (Malagón, 2003).

VINCULACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA EN MÉXICO

EN MÉXICO LA EDUCACIÓN SUPERIOR a partir de la década de 1970 se caracterizó por un gran aumento en la matrícula de alumnos y en el número de instituciones públicas y privadas que han concentrado sus actividades básicamente en la formación de recursos humanos (ANUIES, 2000).

EN LA DÉCADA DE 1980 los desequilibrios económicos orillaron a que en 1988 el gobierno mexicano optara por emplear una estrategia de desarrollo orientada a la modernización del aparato productivo. En la primera mitad de esa década, las Instituciones de Educación Superior (IES) participaron de manera marginal en el desarrollo científico y tecnológico, e incluso en el análisis y la puesta en práctica de soluciones a problemas específicos del sector productivo.

ALGUNOS AUTORES SEÑALAN QUE en México la vinculación se percibe cuando las actividades académicas y el quehacer de la sociedad en su conjunto se interrelacionan en forma permanente. No sólo aportan conocimientos y soluciones a problemas sociales, presentes y futuros, sino que también orientan, retroalimentan y enriquecen los programas de formación de recursos humanos y la investigación científica, así como el desarrollo tecnológico y cultural (Alcántar y Arcos, 2004).

LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) considera que la vinculación es una estrategia para mejorar la pertinencia de las funciones y los programas de la educación superior (SEP, 2004).

EN MÉXICO, LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES de ciencia y tecnología han sido el marco dentro del cual se ha desarrollado el concepto de vinculación entre las IES y las empresas.

EN ESTE PROCESO SE PUEDEN DISTINGUIR tres momentos: 1) de 1970 a 1980, en el que se identifica un modelo sustentado en la autoridad de la elite académica; 2) 1980 a 1988, regido por un modelo en el que predomina la autoridad de la burocracia estatal; 3) a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 y en él que se revela un modelo de integración de mercado (Alcántar y Arcos, 2004).

DE IGUAL MANERA, TAMBIÉN, se distinguen tres períodos por los que ha transitado la visión que tiene el sector privado de la universidad pública, con los consecuentes efectos en la vinculación y formulación de políticas relativas a la producción de conocimiento.

SEGÚN LUNA (1999) una primera etapa abarcaría hasta mediados de la década de 1980, y se caracterizaría por ir de la ignorancia al conflicto ideológico; hacia finales de esa misma década cerraría una segunda etapa, caracterizada por la disposición a cooperar; y la tercera, correspondiente al decenio de 1990, se distinguiría por la búsqueda de mecanismos específicos de vinculación (Alcántar y Arcos, 2004).

EN LA ACTUALIDAD ESTÁ EN PROCESO un cuarto período de las políticas gubernamentales, que tiene como sus características principales una especie de concertación entre empresa, universidad y gobierno; la orientación al mercado; una fuerte participación de la comunidad académica, y una normalización que proviene del gobierno y se precisa en éste. Los tres aspectos convergen en el desarrollo cabal del conocimiento.

HOY EN DÍA EXISTEN DIFERENCIAS entre lenguajes y marcos de referencia, en función del conocimiento de los problemas reales. Las instituciones de educación superior apenas empiezan a desarrollar la normatividad institucional, las modalidades de organización académica y las unidades de gestión universitaria para la vinculación, con el objeto de responder oportunamente a las necesidades del sector productivo, ya que están orientadas, fundamentalmente, a la formación de estudiantes y a la investigación.

POR ESO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS se ha incrementado el interés de las IES de planear estratégicamente su relación con los sectores social y productivo. Para ello, cada institución debe diseñar políticas propias de vinculación empleando mecanismos idóneos.

ES NECESARIO QUE SE CONCIBA a la vinculación como la relación entre toda la institución y la sociedad, considerada también de manera integral; esto es, que no se limite a los sectores productivos sino que incluya al sector social.

LA IDEA ES QUE TODAS LAS ÁREAS del conocimiento en que intervienen las IES aporten algo a la sociedad y que ésta, a su vez, corresponda con algo valioso. De esta manera, la vinculación se convierte en una acción de doble sentido: de las IES a la sociedad y de ésta a las IES (ANUIES, 2000).

LOS MODELOS DE VINCULACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL SECTOR PRODUCTIVO NO SON HOMOGÉNEOS NI RESPONDEN A UN MODELO ÚNICO Y UNIVERSAL

LA VINCULACIÓN DEBE TENER un carácter institucional en el marco de las políticas nacionales de educación, científicas, tecnológicas y de innovación, mediante una visión de largo plazo que asegure su continuidad como una acción de alto valor para el desarrollo nacional. Por ello, actualmente se le ubica en una situación privilegiada, como medio para que las IES se posicionen en la sociedad como instituciones generadoras no sólo de profesionistas, sino de conocimiento y propuestas útiles para el desarrollo, que aceptan el reto de la transformación que les impone la realidad, ya que los cambios en la economía y las propuestas de nuevos paradigmas que ha traído la globalización han motivado transformaciones sociales que han impactado a la educación superior.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

LA INTERACCIÓN ENTRE LOS SECTORES académico y empresarial se plantea como una necesidad ineludible para ambos. El papel que desempeña hoy la universidad no está centrado exclusivamente en la formación y cualificación del capital humano, sino que también es parte fundamental del engranaje productivo. Por su parte, la empresa no puede permanecer aislada de los centros de conocimiento, investigación y desarrollo, ya que para una sociedad su bien máspreciado es el conocimiento; su competitividad se construye al generar nuevas ofertas innovadoras y dar respuesta oportuna a la demanda que trae consigo la globalización de mercados, que no admite ya sistemas aislados.

LOS MODELOS DE VINCULACIÓN entre la universidad y el sector productivo no son homogéneos ni responden a un modelo único y universal. Aun cuando tienen ciertas características comunes, no los hace iguales ya que los problemas que debe resolver cada institución son muchos y es amplia la variedad de disciplinas, áreas y especialidades que atiende (Martínez, 1998).

PUESTO QUE EL PROCESO DE VINCULACIÓN es condicionado por las características económicas y sociales de cada país y región, por las relaciones desarrolladas por las diversas instituciones, habría que desarrollar diversos modelos de vinculación tanto en el plano histórico como en el espacial (Martínez, 1998). Por eso actualmente la vinculación se lleva a cabo en modalidades específicas y se formaliza en convenios, contratos o programas. Es gestionada por medio de estructuras académicas administrativas o de contactos directos.



GUILLERMO ELÍAS TREVIÑO*

Acreditación de la educación superior en México: ¿una solución a las universidades “patito”?



*Es tarde, recién regreso de la universidad.
Es la quinta ocasión que no asiste el profesor a clase en este semestre.
Me siento frustrado. La informática no es lo que yo pensaba.
Todavía no terminan de construir el laboratorio de cómputo,
tratan de enseñarnos a procesar información sin computadoras.*

José Pérez Buendía, estudiante de tercer semestre de informática en una universidad privada de la Ciudad de México.

SITUACIONES COMO LA VIVIDA POR JOSÉ PÉREZ BUENDÍA se reproducen día a día en nuestras ciudades. En los últimos años, las universidades “patito” han crecido exponencialmente, de tal manera que dicho acontecimiento ha comenzado a generar preocupación en las autoridades públicas de nuestro país, en la sociedad civil y en diversos organismos internacionales. Ahí están como una epidemia incontrolable, al asecho de aquellos que se les ha negado el ingreso a las universidades públicas, esos que deseosos de un futuro prometedor se dejan seducir por promesas falsas. Nadie las controla.

EL PRESENTE ESCRITO TIENE LA FINALIDAD de hacer una exposición de carácter informativo con relación a la situación que predomina en México en torno a la calidad educativa de la educación superior y el sector privado de la misma, de tal manera que sus objetivos principales son: responder a la pregunta ¿por qué es importante asegurar la calidad educativa de nivel superior?; describir las características de uno de los principales mecanismos que se está utilizando activamente a nivel mundial para dicha tarea; hacer la localización de dicho mecanismo en nuestro país y presentar mediante datos actualizados la relación que tiene con las instituciones educativas privadas en la actualidad.

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

LA MAYORÍA DE LAS IES tiene alguna modalidad de vinculación: prácticas profesionales (nacionales e internacionales), incubadoras de negocios, centros de apoyo a microempresas, etcétera. Este es un gran paso en la relación laboral futura de los estudiantes, pues en ella enfrentan la realidad profesional, donde tienen que buscar soluciones que no se encuentran en las páginas de los libros, mucho menos en la asesoría de los profesores. Esta práctica les ayudará en la toma de decisiones que impacten en su trabajo futuro.

LA VINCULACIÓN NO DEBE SER una moda, ni parte de las políticas partidistas, ya que es una necesidad establecer dicha conexión, que ayuda al crecimiento personal del egresado, al desempeño de las IES y al conocimiento de México en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto (2000): “Formación por alternancia: un esbozo de la experiencia internacional”. Consultado en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/alternan/pdf/abdal.pdf>.

ALCÁNTAR y Arcos (2004): “La vinculación como instrumento de imagen y posicionamiento de las instituciones de educación superior”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6(1). <http://redie.ens.uabc.mx/vol6no1/contenido-enriquez.html>.

ANUIES (2000): *Manual práctico sobre vinculación universidad-empresa*.

MALAGÓN Plata, Luis Alberto (2003): “La pertinencia en la educación superior: elementos para su comprensión”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 127, julio-septiembre de 2003, consultado en: http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui/es/publicaciones/revsup/127/03.html.

MARTÍNEZ Rizo, Felipe (1998): “Vinculación: nuevo nombre de un viejo reto”, en *Revista ANUIES*, 108, consultado en: http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui/es/publicaciones/revsup/res108/art5.htm.

SEP (2004): “Programa de fortalecimiento a la vinculación universidad-empresa del marco de las políticas y programas del gobierno federal”.

EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN superior es una medida que debe ser considerada de interés público. Cuando nos referimos a interés público, lo estamos haciendo implícitamente a la intervención estatal en la vida de la sociedad, y está relacionado con las políticas públicas puestas en marcha por los gobiernos con la finalidad de solucionar un problema o establecer un estado de situaciones socialmente deseado. De tal forma, que la solución para dicho problema o el establecimiento de la situación socialmente deseada es una medida de interés público. El aseguramiento de la calidad se encuentra enmarcado en medio de dos complicadas relaciones: a) la existente entre gobierno e Instituciones de Educación Superior (IES); b) la existente entre las IES y la sociedad. La primera gira en torno a reglas y normas legalmente constituidas que dan sentido al tipo de regulación pública a este tipo de instituciones. En la segunda se localizan dos dimensiones desde la perspectiva de la oferta-demanda de servicios educativos: 1) la dimensión que se enfoca en la dinámica de intercambio en el mercado, en la cual se encuentran las IES como proveedoras de servicios educativos y, en otro apartado se encuentran los individuos que integran la sociedad, quienes pagan por consumir este tipo de servicios;¹ 2) la dimensión que se relaciona con el crecimiento y diversificación del mismo sistema educativo superior, de tal forma que la importancia de tener mecanismos pertinentes para el aseguramiento de la calidad se justifica, al menos, por la existencia de un intercambio entre dos agentes y por las condiciones contextuales que han construido a partir de procesos naturales demográficos y de procesos globales de integración económica.

PARA ENTENDER LA NATURALEZA DE LOS SERVICIOS educativos podemos hacer uso de algunos supuestos básicos de la teoría económica: generalmente son consumidos por los individuos bajo la premisa de utilizar el conocimiento y aptitudes recabadas para poder ingresar al mercado laboral o bien mejorar su posición o ingresos laborales.² No obstante, para lo an-

¹ Para el segmento público de educación superior, esta última relación se presenta mediante la carga impositiva que el Estado confiere a la sociedad; para el segmento privado, la relación es evidente.

² Cuando nos referimos a que los servicios educativos son "consumidos por los individuos", estamos hablando del acto que realiza un individuo, inscrito en

terior es necesario que los servicios educativos que consuma el individuo sean de calidad para que éste sea competitivo y pueda ingresar en el mercado laboral. Precisamente en este punto es donde se encuentra la clave en torno a la naturaleza de los servicios educativos como bien que es intercambiado entre dos agentes: los servicios educativos son un bien. La principal característica de este tipo de bienes es que, al consumirlos, no se tiene la capacidad de distinguir la calidad si antes no se deja pasar un tiempo considerable después de su consumo. Este tipo de bienes se presenta cuando la calidad del producto consumido es incierta, debido a que el consumidor no tiene la suficiente información que le permita conocer, previamente, todas las características del bien que está consumiendo.³ Por lo tanto, los individuos son altamente susceptibles a ser defraudados al asistir a las universidades cuando en éstas no aplica algún mecanismo que regule la calidad de los programas que ahí se imparten.

CON RESPECTO AL CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN del sistema educativo, se encuentra, principalmente en países latinoamericanos, un notable crecimiento de las IES que brindan servicios educativos y, a la par de su crecimiento, una notable diversificación en cuanto al tipo de servicios que brindan. El crecimiento de IES responde claramente al de la demanda de servicios educativos, es decir, los niveles de edad demandante de servicios educativos (20-24 y 25-29 años) han crecido exponencialmente en los últimos tres lustros, de tal forma que en países como el nuestro, en ese período, los estratos se ensancharon alrededor del 20 por ciento.⁴ El total de escuelas en nivel licenciatura en 1990 era de 1 mil 238 y pasó, en 2005, a 3 mil 195, es decir, un incremento del 158 por ciento.⁵ Por su parte, la diversificación del sistema educativo ha respondido principalmente a los nuevos re-

una universidad, al asistir al aula para recibir los conocimientos y participar en las dinámicas que el profesor vierte y coordina en sus clases.

³ Para entender mejor la idea, pongamos el siguiente ejemplo: el médico nos da un diagnóstico y nos receta. Los individuos que no tenemos conocimiento especializado sobre la disciplina somos incapaces de saber si el diagnóstico y las medicinas son las correctas, y comenzamos a tener indicios hasta cuando hemos concluido el tratamiento que se nos recetó. Hasta ese entonces podemos tener una idea sobre la calidad del servicio médico que contratamos previamente.

⁴ En la actualidad, la suma de los estratos es de 17 millones 67 mil 987 individuos, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

⁵ Con datos tomados de la SEP, Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional (EHSEN).

querimientos que los individuos y sociedades hacen al mismo sistema: en primer lugar, se encuentra la necesidad de los países por insertarse en la llamada “sociedad del conocimiento” que emerge de manera vertiginosa en este mundo globalizado: contar con un diploma o título universitario aumenta la probabilidad de que el individuo reciba un salario mejor remunerado; la democratización de las sociedades, la disponibilidad del aprendizaje a distancia, los programas académicos de medio tiempo y la educación sobre necesidades específicas de sectores, hacen sumamente atractivo para los consumidores ingresar a los sistemas educativos terciarios dado que, en ausencia de estas modalidades, dichos consumidores no ingresarían; finalmente, el programa adoptado por la UNESCO y sus estados miembros, “Educación para todos”, ha provocado que la demanda de servicios educativos de educación terciaria se haya expandido hacia los niveles más bajos en cuanto a riqueza.

LAS UNIVERSIDADES O IES HAN RESPONDIDO a tal contexto diversificando de la siguiente manera el tipo de servicios que ofrecen a los individuos: se han convertido en socios de los consorcios nacionales e internacionales; se han incorporado de diversas formas a la idea de educación transnacional; se han incorporado a la idea de universidades virtuales; han construido sociedades con la industria; nuevos tipos de instituciones con creciente participación del sector privado han salido a la palestra; instituciones privadas que reciben ayuda del gobierno; instituciones públicas que reciben ayuda del sector privado; y finalmente, instituciones que auto-generan los recursos necesarios para su operación. Por su parte, la demanda de servicios educativos también se ha diversificado, ahora encontramos a los convencionales graduados de la educación media superior del grupo de edad respectivo; estudiantes de edad madura los cuales se matriculan en programas de medio tiempo relacionados con sus oficios o, en su caso, se matriculan en dichos programas solamente por placer; estudiantes que han obtenido su formación educativa superior y que están en busca de una especialización profesional que les permita avanzar en sus respectivos

trabajos; estudiantes que desean diversificar sus capacidades profesionales para poder ingresar a otras áreas atractivas.

ANTE LA CRECIENTE EXPANSIÓN Y CRECIMIENTO de las IES, no es de sorprenderse que muchas de ellas se centren y tengan como principal objetivo la obtención de ganancias económicas, más que centrarse en la pertinencia social de sus productos y en la formación de recursos humanos altamente calificados. En resumen, una compleja variedad en la educación superior ha comenzado a aparecer en el comienzo del siglo XXI, y se hace presente tanto en la estructura de la demanda de servicios educativos superiores, como en la emergente oferta de los mismos. Bajo este argumento, es prudente reflexionar hacia los efectos que tiene esta emergente oferta en caso de que los corporativos de educación superior carezcan de compromiso social.

ACREDITACIÓN COMO MECANISMO PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

LA ACREDITACIÓN ES EL MÉTODO MAYORMENTE USADO para el aseguramiento de la calidad en su vertiente externa. Ésta es el resultado de un proceso en el que un cuerpo gubernamental, paraestatal o privado (agencia acreditativa) evalúa la calidad de una institución o programa educativo superior para reconocerlo como portador de ciertos criterios y estándares de calidad. Dado que la demanda de este tipo de servicios se ha incrementado, el número y diversidad de las IES también lo ha hecho. Es necesario, entonces, para los nuevos demandantes, usuarios y beneficiarios de servicios educativos, contar con un mecanismo que les permita realizar una distinción entre los servicios que las IES ofrecen a fin de distinguir la calidad de los mismos. Entre las razones más importantes que justifican la puesta en marcha de este tipo de mecanismos encontramos:

1. **A MEDIDA QUE LOS PROVEEDORES** de servicios educativos superiores se diversifican, crece la demanda de educación certificada. Cada vez con más frecuencia, los estudiantes, sus familias y el mercado laboral, tratan de establecer di-

ferencias entre los proveedores de servicios educativos. Un sello de calidad puede facilitar esa tarea.

2. **LAS AMENAZAS A LA CALIDAD** de los servicios educativos provienen de diversas fuentes, principalmente de los proveedores fraudulentos. Un certificado o título de profesionista debería contener una cierta garantía que permita asegurar al individuo que lo que ha consumido realmente le será de beneficio en un futuro.
3. **EXISTE UNA TENDENCIA NOTABLE** del crecimiento acelerado de la aparición de documentos apócrifos que pretenden certificar fraudulentamente la profesión de personas en el mercado de trabajo. La acreditación, por lo tanto, puede aparecer como un mecanismo que permite dar certidumbre a las empresas e industrias de que las personas que cuentan con certificados profesionales de programas e instituciones acreditadas serán competentes para su labor.
4. **LAS IES DÍA A DÍA SE ENFRENTAN** a un mundo cada vez más competitivo. Éstas tienen interés de atraer a los mejores estudiantes, ya que el buen desempeño de éstos se traduce en prestigio y valor agregado para ellas mismas y sus programas. De tal manera que instituciones y programas acreditados favorablemente serán objetivo de los buenos estudiantes que aspiran ingresar al sistema educativo de educación superior.

OBJETIVOS DE LA ACREDITACIÓN

EL PROCESO DE ACREDITACIÓN ASEGURA controles de calidad (estándares mínimos) en los programas educativos; rendición de cuentas y transparencia de las IES; procesos de mejora continua de la calidad; y movilidad de estudiantes. La acreditación es un mecanismo que encuentra sus raíces en la lógica del mercado, donde la acreditación trata de problemas relacionados a la falta de información que los individuos pueden tener en torno a la calidad de los servicios educativos, de tal forma que *la principal función de la acreditación es otorgar reconocimiento público a aquellas instituciones y programas educativos que cuenten con un mínimo estándar de calidad*. Las IES y programas educativos entran, bajo el esquema de la acreditación, a una lógica de competencia por el prestigio público de la calidad de los mismos de tal forma que los mecanismos de acreditación en todo el mundo se caracterizan por contar con instrumentos fuertemente consolidados de producción y acceso a la información.

LA ACREDITACIÓN ES COMISIONADA a agencias especializadas y reconocidas para que las IES realicen su rendición de cuentas

a través de la presentación empírica de sus resultados de tal manera que el proceso de acreditación provee transparencia en el funcionamiento de la educación superior. La identificación de debilidades, gracias al proceso de acreditación, permite que el sistema y sus instituciones adopten nuevos mecanismos y medidas correctivas para elevar sus niveles de calidad, además de que el espíritu competitivo, que se encuentra tras bambalinas de la acreditación, permite que la calidad se incremente de manera agregada en el sistema.

TIPOS DE ACREDITACIÓN

DE ACUERDO A LOS TIPOS DE ACREDITACIÓN existentes, ésta puede tomar matices muy diferentes. Conforme a ciertas configuraciones, la acreditación puede llegar a ser muy rígida, erigiéndose como un símil de algunos mecanismos de evaluación educativa, o puede ser demasiado flexible, tanto que ni siquiera sea tomada en cuenta por las IES y sus programas.⁶ Nuestra posición es que a lo largo de ese *continuum* de factibles configuraciones de la acreditación es posible encontrar un equilibrio que permita que la experiencia de la acreditación sea exitosa.

LA NATURALEZA DEL ENTE que realiza la acreditación y el contexto en el que se implementa el mecanismo de acreditación son muy importantes con respecto a los resultados que brinda la misma, esta característica diverge entre los países según su tradición histórica en sus sistemas de educación superior; por ejemplo, en países con una fuerte tradición de “autonomía” del sistema superior se tiende a que sean entes privados los que realicen la tarea acreditativa o, de otra parte, en países que tienen un número reducido de grandes universidades o fuertes demandas cautivas de servicios educativos, se tiende a que los organismos acreditatorios sean de naturaleza pública.

UNA DE LAS MÁS IMPORTANTES DISTINCIONES entre los mecanismos de acreditación se centra en su naturaleza legal: puede ser obligatoria o voluntaria.

LA ACREDITACIÓN PUEDE APLICARSE a programas educativos, a IES o a los dos. La acreditación de los programas

⁶ Es importante hacer la distinción entre evaluación y acreditación. Aunque pueden tener finalidades parecidas, los mecanismos no son los mismos. La evaluación se distingue por ser un proceso que implica revisiones exhaustivas, medición de indicadores y emisión de juicios sobre la calidad de los procesos, prácticas, programas, servicios, mecanismos, actividades y personal relacionados con las instituciones y programas de educación terciaria. La evaluación puede ser diagnóstica o dictaminadora, la primera se distingue por el conjunto de recomendaciones que los evaluadores hacen al programa o institución evaluada y, la segunda se distingue por ser la más parecida a la acreditación pero, sin embargo, no aplica la tarea de reconocer públicamente por su calidad a los programas o instituciones.

educativos se centra en contenido y estándares mínimos de calidad; la acreditación a las IES se centra en procesos de gestión y en la calidad educativa de cada uno de sus programas. Desde la perspectiva geográfica, también se pueden distinguir tipos de acreditación: la acreditación puede tener una influencia regional (lo que implica que es válida en un cierto territorio de una nación), puede ser nacional o puede ser internacional.⁷

ACREDITACIÓN EN MÉXICO

EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN EN MÉXICO está encabezado oficialmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), dicho Consejo fue establecido en 2000 con la finalidad de erigirse como coordinador del sistema de acreditación en México. Además del COPAES, en México opera otro organismo que cumple en cierto sentido funciones acreditatorias, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). Como señalamos en el acápite anterior, existen varios tipos de acreditación y el propósito del presente se centra en una breve descripción de las principales características del sistema de acreditación en México con la finalidad de comenzar a trazar algunas hipótesis con respecto a la acreditación en México.

COPAES

LOS ANTECEDENTES DEL COPAES se encuentran en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) creados en 1991 por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior como organismos no gubernamentales y con la finalidad de realizar tareas de evaluación diagnóstica de programas académicos. No es sino hasta octubre de 2000 que se crea el COPAES y con éste nació el sistema de acreditación en México. El COPAES es una asociación civil que, en conjunto con los CIEES, conforma el sistema nacional de evaluación y acreditación reconocido por la Secretaría de Educación Pública, tiene como principal función regular los procesos de acreditación y dar certeza de la capacidad académica, técnica y operativa de los organismos acreditativos. Lo anterior quiere decir que el COPAES en sí mismo no es quien acredita los programas académicos, sino que son organismos de la sociedad civil, reconocidos por éste, quienes se encargan de

⁷ El caso de la Unión Europea y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es el mejor caso para ejemplificar formas de acreditación a nivel internacional. Este tipo de acreditación, además de favorecer los estándares mínimos de calidad de los servicios que se brindan en el EEES, también favorece a la movilización de los estudiantes entre los países que lo conforman.

EL COAPES NO CUENTA CON LA CAPACIDAD DE CASTIGAR A LAS INSTITUCIONES QUE NO APRUEBEN EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

realizar las tareas de la acreditación. De tal forma que las principales características del sistema de acreditación que se estructura con el COPAES son las siguientes:

- **EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN SE ORGANIZA** a través de un organismo no gubernamental (COPAES).
- **LA ACREDITACIÓN NO ESTÁ A CARGO DE DEPENDENCIAS** gubernamentales, son asociaciones civiles especializadas, en sus respectivas áreas de conocimiento, y reconocidas por el COPAES las que se encargan del proceso.
- **LOS ORGANISMOS ACREDITATIVOS RECONOCIDOS** son quienes determinan, de acuerdo a su conocimiento especializado sobre el área de conocimiento en específico, los estándares mínimos de calidad que deben observar los programas académicos.
- **LA ACREDITACIÓN SE REALIZA** a los programas académicos de las IES.
- **LA ACREDITACIÓN ES** voluntaria.
- **TIENE UN COSTO ECONÓMICO** para el programa que solicita el proceso.
- **PUEDE APLICARSE A** IES públicas o privadas.
- **EXISTE UN MECANISMO** que brinda información pública en torno a los programas que han sido acreditados, sin embargo el impacto de dicho mecanismo es de baja intensidad sobre los posibles futuros consumidores de servicios educativos (información en la página web de COPAES y publicaciones de los programas acreditados dos veces al año en diarios de circulación nacional).
- **EL COPAES NO CUENTA CON POSIBILIDADES** de castigar a las instituciones que no aprueban el proceso de acreditación, tampoco brinda información pública de aquellos programas académicos que no aprobaron el proceso de acreditación.

FIMPES

LA FIMPES ES UNA ASOCIACIÓN CIVIL conformada por IES privadas. Nació en 1981 y a la fecha cuenta con 101 instituciones afiliadas. Las IES privadas que quieran ser parte de esta asociación deben someterse a un proceso de acreditación institucional que valide su compromiso por la mejora continua de la calidad educativa. Cabe mencionar que la SEP no da ninguna credibilidad a la acreditación que realiza esta federación, sin embargo, el proceso de aseguramiento de la calidad que promueve le ha valido para dotarse de



peso relativo al interior de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior, organismo muy importante para la definición de la política pública de educación superior. Las principales características del proceso de acreditación que realiza la FIMPES son las siguientes:

- **EL SISTEMA ES ORGANIZADO** por un organismo no gubernamental.
- **LA ACREDITACIÓN ES REALIZADA** por comités de académicos designados previamente por la misma.
- **LA FIMPES ACREDITA**, de acuerdo a un listado de 169 requerimientos que han sido establecidos por la asamblea de la misma federación.
- **LA ACREDITACIÓN SE REALIZA** a las IES privadas poniendo atención a la pertinencia de su misión en el contexto nacional de la educación superior y en la existencia de recursos, programas y servicios que cada una de éstas tenga para cumplir con la misión específica.
- **LA ACREDITACIÓN ES OBLIGATORIA** para ser parte de la federación. Ser parte de la federación es un acto voluntario de las instituciones.
- **LA ACREDITACIÓN TIENE** un costo económico.
- **LA ACREDITACIÓN SE APLICA** únicamente a IES privadas.
- **EXISTEN MECANISMOS DE INFORMACIÓN** en torno a las instituciones que son parte de la FIMPES (página web de ésta y logotipos que las IES afiliadas anexan a su imagen pública).
- **LA FIMPES SÍ CUENTA CON MECANISMOS QUE** castigan a las IES que no aprueban el proceso de acreditación. No le es permitida su incorporación a la federación.

EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN EN MÉXICO se encuentra fuera de los dominios del Estado, esta afirmación tiene sentido a partir de la tradición autónoma que ha caracterizado a las universidades históricamente. A principios de la década de 1990, cuando el sentido de la política educativa superior dio un giro de timón

notable, comenzaron a presentarse fuertes tensiones en las relaciones entre Estado-universidad. Éstas se fueron aminorando al momento en que ambos actores entraron en un proceso de negociación de los matices que llevaría la nueva política. La no intromisión abusiva del Estado en las universidades por medio de procesos de evaluación era una gran preocupación para los integrantes del sistema de educación superior, de tal forma que para darle legitimidad y asegurar la vida de las prácticas de evaluación en la educación superior se optó por que los procesos de evaluación fueran comandados y realizados por individuos que formaban parte del mismo sistema educativo superior, es decir, por pares académicos.

RESPUESTA DEL SECTOR PRIVADO A LA ACREDITACIÓN EN MÉXICO

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES del cambio en la política educativa superior la podemos encontrar en la concepción estatal sobre la esfera privada como proveedora de servicios educativos. Durante la década de 1990 la demanda de servicios educativos superiores creció exponencialmente debido principalmente a dos razones: a) un ensanchamiento en la pirámide poblacional para los estratos de edad correspondientes; b) la necesidad como nación de formar más capital humano para las tareas de desarrollo nacional. Ante tal situación y frente a una serie de recomendaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se basaban en la apertura del sector educativo superior al sector privado, el gobierno mexicano abrió de par en par la posibilidad de proveer servicios educativos superiores al sector privado. Lo anterior tenía una lógica: el Estado por sí mismo no era capaz, ni financiera ni materialmente, de absorber el total de la demanda de servicios educativos. De tal forma que la idea de que “pague el que tiene” se asentó en parte de la política educativa superior de los noventas y hasta nuestros días. La esfera privada entró con fuerza a la proveeduría de servicios educativos y poco a poco se fue satisfaciendo más demanda.

TABLA 1
NÚMERO DE ESCUELAS DE NIVEL LICENCIATURA,
CONTROLADAS POR IES PÚBLICAS Y PRIVADAS

SECTOR	1990	1995	2000	2005
Público	774 62.53%	876 59.99%	1,123 48.83%	1,456 45.58%
Privado	464 37.47%	809 48.01%	1,177 51.17%	1,739 54.42%
Total	1,238 100%	1,685 100%	2,300 100%	3,195 100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas del Sistema Educativo Nacional (EHSEN).

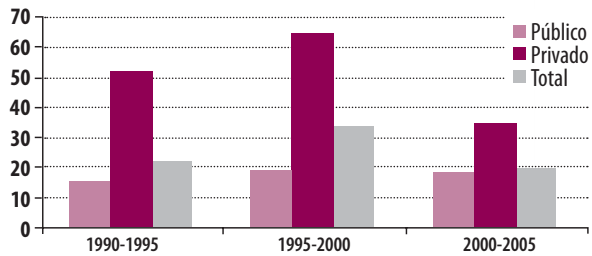
LA ESTRUCTURACIÓN DEL NÚMERO DE ESCUELAS entre públicas y privadas ha cambiado notablemente, según muestra la tabla 1. En 1990, el sector privado contaba con un 37.47 por ciento del total de las escuelas en que se impartía un programa a nivel licenciatura. Sin embargo, para 2005, el sector privado contó con un total de 54.42 por ciento del total de las escuelas en que se impartió un programa de licenciatura. La tabla 2 y el gráfico 1 nos muestran el comportamiento de la matrícula de educación superior controlado por las IES públicas y privadas. Los resultados arrojan un acelerado crecimiento de la cobertura del sector privado, a la demanda por servicios educativos en los últimos diez o quince años.

TABLA 2
MATRÍCULA EN IES, CONTROLADO POR IES PÚBLICAS Y PRIVADAS.
(LICENCIATURA, POSGRADO Y NORMAL)

SECTOR	1990	1995	2000	2005
Público	1,013,474	1,170,208	1,390,073	1,646,111
Privado	238,553	362,638	595,743	799,615
Total	1,252,027	1,532,846	2,047,895	2,446,726

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas del Sistema Educativo Nacional (EHSEN).

GRÁFICO 1
TASA DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA (POR LUSTROS)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas del Sistema Educativo Nacional (EHSEN).

SON LAS IES PRIVADAS LAS QUE ESTÁN RESPONDIENDO CON MENOR INTENSIDAD AL MECANISMO DE ACREDITACIÓN EN MÉXICO

LOS RESULTADOS ANTERIORES MUESTRAN que con la entrada del sector privado a la educación, se pudo satisfacer una mayor parte de la demanda de servicios educativos pero, ¿a costa de qué? Desde nuestra perspectiva, se ha presentado un efecto no deseado de la política educativa de la década de 1990 con respecto a la apertura del sector a la esfera privada: durante todo este tiempo, el Estado se ha olvidado de la calidad de los servicios educativos que las IES privadas brindan. Un ente privado que quiera impartir la enseñanza de un programa educativo superior, únicamente tiene que cumplir con los laxos y mínimos requerimientos que le hace el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) instrumentado por la SEP. Fuera de ese trámite, cualquier IES privada puede seguir operando sin ingresar a ningún esquema de rendición de cuentas, evaluación o vigilancia sobre la pertinencia social de los servicios que imparte.

LA NATURALEZA DE LA ACREDITACIÓN como mecanismo cercano al mercado, diría la teoría, debería ser muy atractiva para las IES privadas, ya que el prestigio público obtenido por insertarse en el proceso le ayudaría enormemente en uno de sus objetivos principales: atraer mayor número de demandantes de servicios educativos a sus instituciones, lo que se traduciría en más ganancias para las mismas. Sin embargo, los hechos nos dan luz sobre el asunto y podemos darnos cuenta que no sucede así. De hecho, son las IES privadas las que están respondiendo con menor intensidad al mecanismo de acreditación en México. La tabla 3 nos muestra su respuesta al sistema de acreditación (COAPES y FIMPES).

TABLA 3
PROGRAMAS ACREDITADOS POR EL COPAES, CONTROLADO POR
PÚBLICO Y PRIVADO

SECTOR	PROGRAMAS ACREDITADOS
Privado	373 28.19%
Público	950 71.80%
Total	1323 100%

Fuente: Elaboración propia con datos de COPAES.

PODRÍAMOS PENSAR QUE CASI UN 30 POR CIENTO del total de programas acreditados por el COPAES no es una cifra menor considerando que el sector privado de educación superior es un poco más pequeño que el privado por lo menos en lo que respecta a cobertura de matrícula. Sin embargo, es importante destacar que de esos 373 programas acreditados en el sector privado, 180 pertenecen a una sola institución: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (TEC), es decir, el 48 por ciento de los programas acreditados de las IES privadas en todo México corresponde a una sola institución. Por si esto no fuera poco, si sumamos el total de programas que han sido acreditados a la Universidad del Valle de México (UVM), encontramos que entre las dos instituciones consolidan más del 60 por ciento de programas acreditados por COPAES.

CON RESPECTO A LA FIMPES, ésta ha realizado 75 acreditaciones completas al mismo número de IES privadas: sin embargo, más de 50 por ciento de estas instituciones también han realizado el trámite de acreditación de al menos uno de sus programas en el COPAES, lo cual desecharía la hipótesis de que la FIMPES está atendiendo a una demanda diferente de instituciones educativas que quieren acreditarse. Esto quiere decir que el total de programas acreditados, tanto por uno u otro organismo, se están concentrando en las mismas IES privadas. Entonces, creemos pertinente preguntarnos: ¿qué pasa con las otras IES privadas que no están acreditándose?; ¿cuáles son los motivos por los cuales no se han inscrito al sistema de acreditación?; ¿el problema se encuentra en el diseño del sistema de acreditación en México, o se encuentra en alguna otra parte de la estructura del mercado educativo?; ¿qué relación



**NO PODEMOS QUEDARNOS ÚNICAMENTE CON AQUELLA FRASE:
“TANTO MERCADO COMO SEA NECESARIO”, PARECE MEJOR SOSTENER:
“TANTO ESTADO COMO SEA NECESARIO”**

existe entre las grandes universidades públicas (federales y estatales) y las instituciones educativas que no han respondido al sistema de acreditación?; ¿el Estado debería poner en práctica un mecanismo de acreditación obligatorio con la finalidad de regular el accionar de las IES privadas?; ¿el mercado laboral está involucrado en esta disonancia entre IES privadas y acreditación en México?

A PARTIR DE ESTOS CUESTIONAMIENTOS se pueden trazar algunas hipótesis que pudieran explicar el problema, pero esa no es la finalidad de este artículo, la cual es meramente descriptiva.

NO CABE DUDA QUE EDUCACIÓN DE CALIDAD es uno de los grandes retos que tiene el país. La esfera privada no puede apelar a su propia condición en detrimento del interés público; la esfera pública, y también la privada, tienen una función social que deben atender. No podemos quedarnos únicamente con aquella frase: “tanto mercado como sea necesario”, parece mejor sostener: “tanto Estado como sea necesario”. La cuestión educativa atraviesa transversalmente los principios fundamentales de la democracia, un México educado y bien educado hace de suyo un México democrático. José Pérez Bue-ndía, ¿será culpable por estar estudiando en una universidad privada de la Ciudad de México?, o mejor dicho, ¿será víctima de un sistema de educación superior que lo orilló a ingresar a una institución de ese tipo, al no darle cabida en una universidad pública y que además no regula al sector privado?



Educación para la libertad



EN NUESTRO PAÍS, LA EDUCACIÓN SE HA POSICIONADO como tema articulador del debate público. Institución y actividad que revela en buena medida el estado que guarda una sociedad, la educación está presente en muchas de nuestras discusiones públicas; se mantiene en el interés de los medios de comunicación más influyentes, y capta la atención de especialistas y actores sociales. El tema educativo es moneda de cambio de la clase política, y en nombre de ella, se negocia, se presiona y también se extorsiona.

HOY EN DÍA, EXISTE UN CONSENSO generalizado en torno al tema: todos estamos de acuerdo que la calidad de la educación es un asunto prioritario de la agenda nacional; pocos se atreven a desestimar y cuestionar los esfuerzos y recursos que se invierten para fortalecer la educación; pocos cuestionan de manera seria las políticas que la definen; mientras sea educación el tema a tratar todo es loable, necesario, justo e irrefutable. Sin embargo, y más allá de la narrativa pública y mediática, la realidad burocrática y política de nuestras instituciones traza un escenario más bien pesimista en torno a esta trascendental tarea.

EL JUEGO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO se sostiene de reglas axiomáticas que los actores involucrados reconocen y respetan. El guión de la obra educativa ha sido predeterminado por muchos planes y reformas educativas que nos han antecedido.

DESDE HACE MUCHOS AÑOS y algunos sexenios, los ojos de la crítica y de los gobiernos en turno se enfocan a los mismos elementos de análisis, las mismas preocupaciones, las mismas y fallidas soluciones.

EVALUAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN ha sido, hasta cierto punto, una tarea cíclica, repetitiva e insensible que se sus-

* Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Consejo Editorial de Folios.



tenta en el cuidado de los recursos públicos, en que estos se materialicen en mejores condiciones de los planteles, en maestros mejor preparados y en esquemas de evaluación más eficientes. Sin embargo, las dudas y los cuestionamientos siguen ahí, intactos y a la espera de una nueva ola de reformas. Hemos perdido mucho tiempo hablando de la calidad del sistema, pero no hemos podido clarificar qué significa.

POR ELLO, UNA CUESTIÓN TRASCENDENTAL con la que se enfrenta el sistema educativo nacional es, precisamente, la definición del tan llevado y traído concepto de calidad y sus parámetros de medición.

EN ESE SENTIDO, LA INTENCIÓN del breve texto que aquí se presenta es tratar de dilucidar este concepto, utilizando las propuestas recientemente presentadas por el actual gobierno federal y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), actores sustanciales en el desarrollo o deterioro del sistema educativo nacional. Posteriormente, y para dar cuenta de que los contrastes son siempre válidos, nos adentraremos en el análisis que elaboró sobre el tema el sociólogo francés y autor de la teoría de la complejidad, Edgar Morin.

CALIDAD EDUCATIVA

UNO DE LOS PUNTOS CENTRALES sobre el cual descansa la discusión en torno a la educación en México es la calidad de la misma. La calidad educativa se discute, se promueve, se alienta como objetivo programático.

EN TÉRMINOS OFICIALES, se le reconoce como resorte articulador del desarrollo social, como detonante del progreso económico, como el impulso que requiere nuestro sistema social para reducir la pobreza y garantizar la plenitud de los derechos ciudadanos de la población. Sin embargo, parece que estamos condenados a no disfrutar de sus beneficios.

AUN Y CUANDO DESDE la década de 1960 se han impulsado y concretado cuatro reformas educativas,¹ tendentes todas a “mejorar la calidad de la educación”, además de una serie de enmiendas y reformas parciales en planes y programas de estudio. El sistema educativo nacional, de acuerdo con evaluaciones de organismos internacionales,² no ha reportado avances significativos. Pero entonces, ¿a qué llamamos calidad educativa?

¹ Las cuatro reformas en materia educativa que antecedieron a la propuesta del actual sexenio se registraron durante los periodos de gobierno de Adolfo López Mateos, Luis Echeverría, Miguel de la Madrid y Carlos de Salinas de Gortari.

² De entre los estudios sobre calidad de la educación destaca el realizado por el PNUD (2006) en materia de desarrollo humano; y el estudio comparado sobre Evaluación del Desempeño Docente y Carrera Profesional Docente presentado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe en 2006.

LA VERSIÓN GUBERNAMENTAL

CONFORME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO³ presentado por el gobierno de Felipe Calderón, la educación se concibe como elemento trascendental del desarrollo general del país. En ese texto se menciona que es necesario “...en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos”.⁴

EN EL OBJETIVO 9 DEL PLAN, titulado “Eleva la calidad educativa”, se describen una serie de medidas y acciones encaminadas a estos fines.

EN EL NUMERAL 9.1 se propone la evaluación global de resultados de aprendizaje a través de la valoración del desempeño de alumnos, maestros, supervisores y jefes de sector.

EL APARTADO 9.2 se remite a la capacitación de la planta magisterial y la certificación de los profesores. Si bien la capacitación de profesores es una obligación en todos los sistemas educativos del mundo, las condiciones en las que se presenta varían sustancialmente. En México, la burocratización de los procedimientos de certificación y evaluación no clarifican el nivel real de los docentes y no permiten hacer una verdadero diagnóstico del sistema de escalafón y promoción.

EN EL APARATADO 9.3 se hace referencia a la actualización de programas de estudio. Esta tarea se concibe sobre el ejercicio del fomento al desarrollo de valores, habilidades y competencias, aun y cuando no se esclarecen cuáles son esos valores y habilidades a las que se dirige la actualización.

DESPUÉS DE ANALIZAR GROSSO MODO los numerales que hacen referencia a la calidad educativa en el Plan Nacional de Desarrollo, nos enfrentamos con un primer problema.

SI BIEN ES CIERTO QUE en todas las áreas de la administración pública existen, y deben existir, instrumentos de evaluación de las políticas aplicadas y de sus resultados, no debemos olvidar que la educación no es un producto tangible y, por lo tanto, fácilmente cuantificable. La educación no es una línea de producción y las escuelas no son empresas maquiladoras, como bien lo señaló, en su momento, el presidente del Consejo Académico de Mexicanos; primero, cuando se ventiló públicamente la propuesta del SNTE de utilizar una norma ISO 9001 para evaluar a los maestros del país.

DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL, se aborda la calidad educativa con criterios fundamentalmente estadísticos y administrativos, con una estrecha vinculación con el mercado productivo, con los ingresos económicos de la población y con el acceso a tecnologías de la educación. Es decir, a ésta se le concibe con fines predeter-

³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje3_Igualdad_de_Oportunidades/3_3_Transformacion_Educativa.pdf

⁴ Plan Nacional de Desarrollo. Apartado 3.3 de la Transformación Educativa.

minados, trazados en el plan estratégico del gobierno federal como un mecanismo para insertar mano de obra calificada en el mercado laboral. Que las familias tengan un mejor ingreso no está sujeto a discusión, sin embargo bien podríamos ir más a fondo y preguntarnos si estos son los fines últimos de la educación.

EL DOCUMENTO RECTOR INSISTE en el fortalecimiento del sistema educativo a través de cambios institucionales, como la introducción de la carrera magisterial en educación básica y los consejos de participación social en las escuelas.

EN TÉRMINOS GENERALES, la transformación educativa que describe el gobierno federal se sustenta en:

- **LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS** de aprendizaje de los alumnos.
- **LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO** de los maestros.
- **LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS** de enseñanza y gestión en todo el sistema.

DE ESTE MODO SE DESCRIBEN LOS PROBLEMAS principales del sistema nacional de educación, apuntando a factores de organización, como el control vertical, el peso de la propia burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad de vida de los maestros, el personal directivo y auxiliar.

SIN EMBARGO, EL PLAN RECONOCE que “...el sistema escolar da mayor énfasis a los aspectos administrativos de proceso educativo en lugar de a los factores de aprovechamiento académico”.⁵

LAS TRANSFORMACIONES EN LAS QUE el gobierno federal pone énfasis, se sostienen en el mejoramiento material y profesional de los maestros y en el fortalecimiento de la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos.

LA VERSIÓN SINDICAL

POR SU PARTE, EL SNTE, en un documento titulado “Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI”⁶, menciona que:

La calidad educativa depende, entonces, de muchos factores: que estén disponibles en términos materiales y sociales; que dicha disponibilidad, material y social, se dé en condiciones de equidad; que los servicios educativos se ofrezcan en términos de pertinencia y acreditación; que haya forma de evaluarla no para derrotarla o sólo compararla, sino para corregirla de manera dinámica; que ofrezca resultados individuales y sociales previamente establecidos; que, a partir de una base homogénea, sea capaz de responder a demandas lo más individualizadas y flexibles posible; que utilice la menor cantidad de recursos; y que su aplicación sea eficaz.⁷

⁵ Ibid.

⁶ Documento presentado como conclusión y propuesta del IV Congreso Nacional de Educación y del II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, SNTE, mayo de 2007.

⁷ “Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI”, numeral 2. Actualizaciones del sistema educativo y calidad de la educación.

DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN ELABORADA por el SNTE –por cierto, una visión muy próxima a la percepción gubernamental–, la calidad de la educación depende de los instrumentos técnicos que se utilicen para evaluar el sistema y de la posibilidad de hacer llegar los recursos de manera más equitativa a los planteles.

RESULTA PARADÓJICO QUE SEA EL PROPIO SNTE el que hable de servicios educativos en condiciones de equidad; de resultados previamente establecidos; de la menor cantidad de recursos y de eficacia, si es esta organización gremial hegemónica la principal beneficiaria del sistema educativo, tal como se encuentra.

MÁS ALLÁ DE LA NARRATIVA TRADICIONAL que condiciona el documento firmado por el sindicato más grande y feroz de México, y quizá de América Latina, lo que sostiene el tinglado sindical es la calidad de la educación vista a través de mejoras salariales y otros incentivos para los profesores.

SÓLO EN UN MUY REDUCIDO APARTADO del texto se hace referencia a una noción distinta de la calidad educativa, fundamentada en la investigación, la reflexión, la creatividad y la estructuración del pensamiento de los estudiantes. El resto de la propuesta insiste en datos estadísticos de acceso a la educación; de cobertura del sistema; de la toma de decisiones de las instancias directivas; de la estructura de los niveles educativos; de criterios numéricos de evaluación; del financiamiento público a la educación y de la Norma Mexicana (NOM) para la calidad educativa.

LA OTRA VERSIÓN

EN EL TEXTO, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*,⁸ Edgar Morin⁹ describe los desafíos de la educación en la era de la información. En él se enumeran, puntualmente, las circunstancias que obligan a una nueva política educativa:

1. La individualización/emancipación de las masas, propia de las sociedades democráticas contemporáneas.
2. El carácter cada vez más cognitivo de todas las actividades económicas, técnicas, sociales y políticas.
3. La oleada de una cultura mediática exterior a la escuela, ignorada y desdenada por el mundo intelectual.
4. El autonomismo adquirido por el adolescente con relación a la cultura familiar y a la cultura escolar.
5. El déficit democrático causado por la apropiación de los expertos,

⁸ *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro* (2000): IELSAC/UNESCO, Caracas, traducción de Mercedes Vallejo-Gómez. Este reporte fue entregado por el autor al ministerio de Educación de Francia. El texto consultado fue reproducido parcialmente por la *Revista Latinoamericana de Pensamiento Revuelto*, núm. 6, de 2007, Universidad de la Américas, Puebla, pp. 20-22.

⁹ Edgar Morin es director emérito del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) de Francia.



especialistas, técnicos, de una cantidad cada vez mayor de problemas sociales y políticos vitales.

6. La inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave entre un conocimiento disciplinario especializado, y por lo tanto parcializado y fragmentado en elementos desconexos y compartimentados, y las realidades donde los problemas son cada vez más pluridisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales y –con la mundialización creciente– planetarios.

EL PROVOCATIVO REPORTE DE MORIN, nos propone una serie de elementos para trazar un nuevo debate sobre la educación, elementos inexistentes en la realidad discursiva e institucional en México.

MÁS QUE ASUMIR QUE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN llegará a través de fórmulas más efectivas y equitativas de gestión o de nuevos métodos de evaluación al docente, lo que nos sugiere Morin es pensar la calidad educativa desde una visión compleja a través de la vinculación de los procesos de enseñanza con la realidad que se configura alrededor del estudiante y de la cual parecemos ajenos. Esto tiene relación con dos preceptos fundamentales que todo sistema de educación se tendría que formular permanentemente: ¿a quiénes estamos formando? y ¿para qué los estamos formando?

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL, materializada en el citado Plan Nacional de Desarrollo, se remite a una recomposición de las relaciones sistema educativo-sistema económico, en donde el estudiante está mejor capacitado en tanto demuestre que puede acceder al mercado de trabajo y tener resueltas sus necesidades económicas. La respuesta sindical se reduce a una mejora en el aprendizaje de las matemáticas y de comprensión del español y a dotar de mejores condiciones de trabajo a los docentes y directivos del sistema.

SIN EMBARGO, LA HONDA FRANJA QUE SE ABRE entre las líneas de acción planteadas por el gobierno federal y el SNTE y la realidad, que no inventó Edgar Morin, nos sugiere una nueva política educativa directamente ligada a los desafíos de la cultura y el contexto en el que se va construyendo todos los días nuestra sociedad general e inmediata.

LA CRECIENTE INDIVIDUALIZACIÓN DE LA CULTURA; la frenética carrera mediático-digital; el cada vez más claro deterioro del modelo familiar; la apropiación del conocimiento técnico, científico, cultural, filosófico por parte de los expertos y, sobre todo, las limitaciones que el conocimiento especializado muestra cuando se enfrenta al sistema de mundo cada vez más complejo e interdisciplinario, nos hace pensar que el proyecto educativo no puede sustentarse sólo en una fórmula de

mejoramiento administrativo o de control político. La economía de la educación tiene que pasar por un riguroso análisis de la realidad, de las pretensiones de los hombres, de las instituciones, de la ética y de la responsabilidad.

SI QUEREMOS QUE LA EDUCACIÓN LLEGUE a todos los rincones del país, primero deberíamos pensar qué tipo de formación estamos ofreciéndole a nuestros niños y jóvenes estudiantes.

COMO LO EXPRESA EL MISMO MORIN: “Tenemos la necesidad de una cultura que, integrando las culturas disciplinarias, permita al adolescente situarse en su identidad humana, su identidad nacional y en su tiempo histórico. Desarrollar la aptitud de contextualizar y globalizar el saber se vuelve un imperativo a la educación”. 



Suplemento
Artes

Enrique Monraz

La epifanía del éxtasis

Los cuadros de Enrique Monraz desprenden una belleza lujosa, exuberante, tardobarroca, transmiten una fuerza primitiva y original, arden con una sólida llama resplandeciente para incinerar en el espectador una corriente permanente de éxtasis, inundándole de una visión poética del mundo. En un universo dominado por la casualidad, sólo la poesía puede plasmar, en la medida concreta e inalterable de las imágenes, trabajadas de manera heroica y esencial, el absoluto, recuperando para el ojo y la razón el derecho a sumergirse en la belleza originaria e incorrupta de la naturaleza. Un mundo de analogías misteriosas que sólo revela la mirada del poeta.

Monraz es un maestro de la realidad mientras la priva de toda aura de impalpabilidad. Pinta como ve y tal y como las cosas se reflejan en su fértil imaginación, de manera clara, sencilla, real. Posee una vocación de totalidad y una clara objetividad para representar sus temas con exactitud y claridad.

Sus cuadros se ofrecen como artefactos estéticos en pleno funcionamiento, que nos muestra un mundo compuesto como un fábrica universal que irradia un grandísimo resplandor compuesto de muchas partes, traspasado por muchas luces para revelar las puras especies de las cosas inteligibles e intuir las con la vista de la mente.

Luminosidad incorpórea que es razón e idea, producida por la proximidad de colores puros, elementales, capas cromáticas definidas y enemigas del matiz, con la aproximación de tintes que generan luz por la concordancia del conjunto. La luz parece irradiar de los objetos que son luminosos en sí mismos en contrastes muy violentos donde el esplendor se esparce en todas direcciones ratos cuya diversidad, fundida, por así decir, en una, varía los contenidos de todos los lugares.

Los cuadros de Monraz: proporción, integridad, claridad y luminosidad. Tan frescos como las carnes de los niños, dulces como oboes, ricos y triunfantes que tienen la expansión de las cosas infinitas.

Óscar Marrón



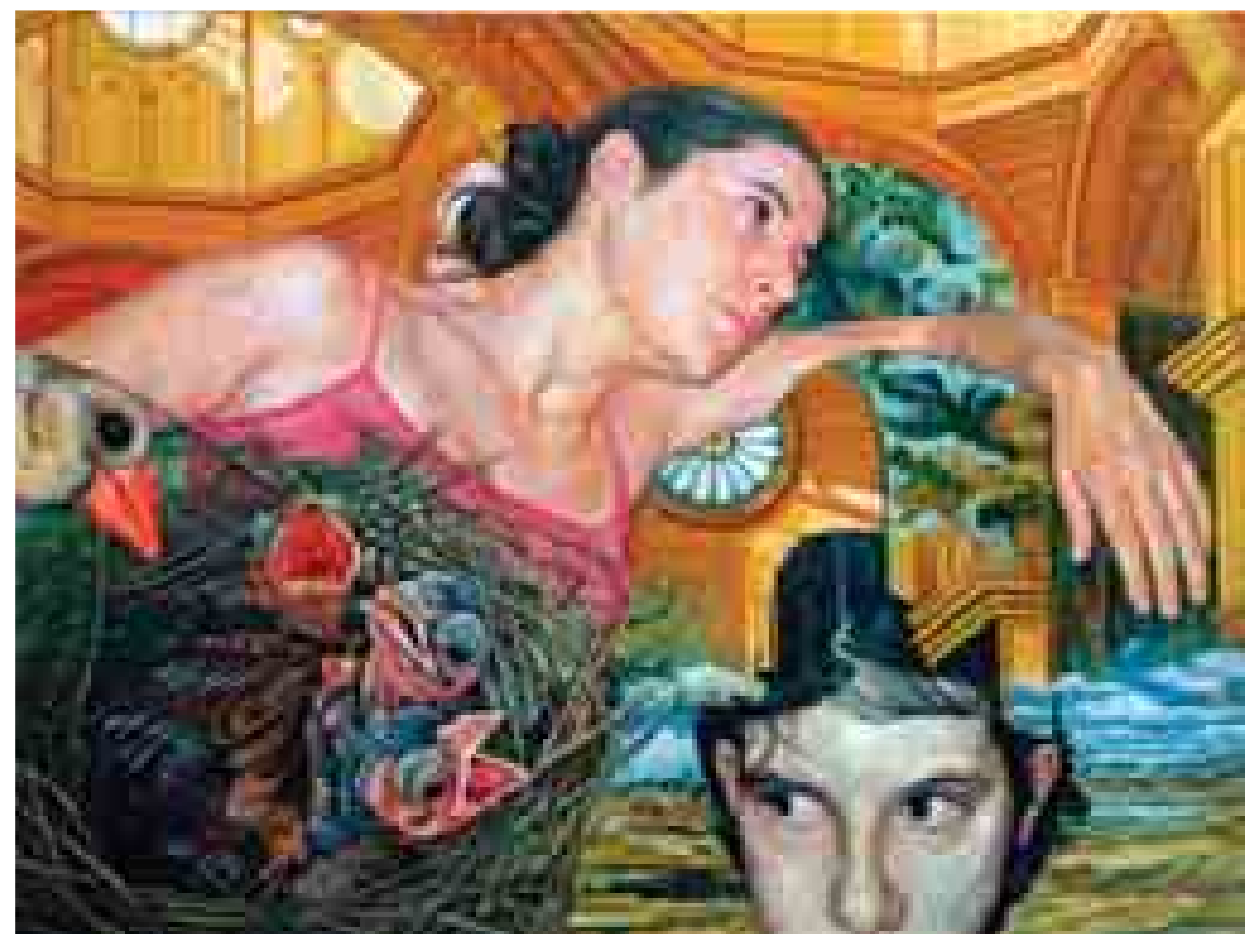
De la serie "Fauna tropical", 2006, óleo /tela 80 X 1.00 cm.



Equis, 2007, técnica óleo / tela, 1.60 x 1.30 cm



Especies, técnica óleo / tela, 1.00 x 1.30 cm



Comenzando de nuevo, 2007, técnica óleo / tela, 1.35 x 1.80 cm



Detrás del telón, 2007, técnica óleo / tela, 1.30 x 1.50 cm



Alicia en el país de las aves, 2006, técnica óleo / tela, 1.60 x 1.80 cm



La hora del te, 2007, técnica óleo / tela, 1.00 x 1.30 cm



Abstracción figurativa, 2006, técnica óleo y acrílico / tela, 80 x 60 cm



Seres alados, 2007, técnica óleo / tela, 1.30 x 1.50 cm



Eva, 2007, técnica óleo / tela, 1.30 x 1.50 cm



Alicia en el laberinto, 2005, técnica óleo / tela, 1,50 x 1,80 cm



Vamos, te invito un café, 2005, técnica óleo / tela, 1,90 x 2,00 cm



Metrópoli, 2007, técnica óleo / tela, 1,60 x 80cm



Aqua requiem, 2007, técnica óleo / tela, 1.60 x 1.30 cm



DIETER NOHLEN
PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG

Gobernabilidad democrática y reformas institucionales en América Latina

EN LA PRIMERA PARTE DE MI ENSAYO, llamaré la atención sobre algunos aspectos conceptuales y metodológicos que constituyen el marco general de mi contribución. Estas consideraciones se refieren a América Latina en general, aunque ciertamente sería más adecuado que fueran de carácter específico por país. Mis observaciones se refieren sólo a algunos campos de reforma, si bien la práctica del diseño institucional obliga a nivel operativo a dejar de lado la perspectiva sectorial (típica del quehacer científico) y a considerar los fenómenos como partes integrantes de un todo sistémico. Es importante aquí no perder de vista la repercusión real limitada que pueden alcanzar los factores estrictamente institucionales –en las condiciones actuales como de reforma– en la pluralidad de los factores que se encuentran en juego.

EN LA SEGUNDA PARTE, me referiré a tres ámbitos de reforma: la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario. Criterio rector aquí es la gobernabilidad democrática, definida como estructura política que facilita la legislación y puesta en marcha de políticas públicas que promuevan el bien común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema democrático.

Aspectos conceptuales y metodológicos

MI PRIMERA CONSIDERACIÓN SE REFIERE a la importancia relativa de las instituciones políticas. Aunque parezca una obviedad, precisamente en el discurso sobre reformas institucionales es imperioso no olvidar que las instituciones, en sus efectos, son dependientes del contexto, es decir de la configuración de otras variables con las cuales constituyen el conjunto en el que operan las variables observadas.

DE AQUÍ SE DESPRENDEN, en relación a las instituciones y sus efectos, dos limitaciones: la primera radica en la dependencia de los efectos de las instituciones de otros factores en general. Esta compleja interacción muestra a su vez características específicas según el país del que se trate. Así, la segunda se refiere a la particular configuración de causas y efectos interrelacionados según contextos espacial-temporales específicos.

COMO SEGUNDA CONSIDERACIÓN introductoria cabe mencionar las tendencias compartidas que ciertamente se observan en América Latina y que invitan a generalizar. Como ejemplo:

- A) LA PERCEPCIÓN DE LA POLÍTICA.** Debido al tradicional personalismo en la región, la opinión académica y pública fija la atención en la figura del presidente, en lugar de enfocar las relaciones que se establecen entre los órganos del Estado que determinan en buena medida su desempeño.
- B) DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA.** En América Latina se hace hincapié en el lado del *input* (entrada), creyendo que las crisis de legitimidad se podrían superar ampliando la participación. Se subestima la importancia del *output* (salida), de la efectividad de la democracia que, como demuestran las encuestas, tiene tanta o incluso mayor repercusión sobre la satisfacción con la democracia. Tampoco se percibe claramente la relación de *trade-off* existente entre participación y efectividad.
- C) VINCULADO CON ESTA TENDENCIA** general y la disyuntiva señalada, se puede observar en el campo mismo de las instituciones y su reforma, que trataremos en seguida, una tendencia a privilegiar (salvo con algunas excepciones) la participación sobre la efectividad. El pensamiento reformista en América Latina parece estar impregnado aún por estrategias típicas del régimen autoritario.

La forma de gobierno

EL PRESIDENCIALISMO ES, por muchas razones, el sistema más conveniente para América Latina. A mi modo de ver, debe respetarse esta decisión histórica. El parlamentarismo no es una opción para Latinoamérica. Hay que tomar en serio el contexto histórico y sociocultural de América Latina, la importancia que tiene la figura del presidente –el recurso político que representa en tiempos de crisis y cambio– el hecho de que a lo largo de 200 años en ningún país de la región el parlamentarismo haya podido demostrar su viabilidad y eficiencia, y la falta de patrones institucionales (partidos políticos), así como de conducta en el medio latinoamericano para que el parlamentarismo pueda funcionar bien.

QUISIERA AÑADIR QUE NO VEO LA UTILIDAD de abrir una nueva ronda de debate en los términos alternativos de formas de gobierno. Considero más fructífero concentrarse en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, vinculando a este punto las reflexiones y sugerencias. No es recomendable tampoco detenerse en cuestiones conceptual-tipológicas a la hora de introducir reformas que de todos modos alterarán el carácter clásico de las relaciones entre los poderes.

ASÍ, ES POCO CONVENIENTE proponer reformas en términos de categorías, como es el caso del semipresidencialismo, o subcategorías de esta forma híbrida de gobierno, muy controvertida en la ciencia política. Se trata de considerar elementos institucionales y/o prácticas políticas según países que puedan flexibilizar las relaciones existentes entre ambos poderes y contribuir a una mayor gobernabilidad. La modalidad más destacada es la práctica de consensuar políticas públicas entre los poderes del Estado. Es en función de esta práctica que resultaría adecuado pensar en cambios de tipo institucional o actitudinal que lo promuevan. El medio más propicio para ello consiste en dotar al presidente de un apoyo firme y estable en el parlamento. Más allá de la importancia de los sistemas electorales, percibidos como los factores más efectivos para incidir en la estructura de la representación política en el parlamento, parece resultar adecuada una renovación de los sistemas presidenciales que se centre en las relaciones ejecutivo-legislativo.

LOS PROPULSORES del parlamentarismo han ampliado sus opciones de forma que ahora proponen también como alternativa a su primera opción

el semi-presidencialismo. ¿Se ha enterrado así la querella entre parlamentaristas y presidencialistas? Para poder responder a esta pregunta es necesario entrar en el análisis del concepto del semi-presidencialismo, un concepto altamente controvertido en la ciencia política.

EL CONCEPTO SEMI-PRESIDENCIALISMO fue reintroducido por M. Duverger en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República, y desde entonces ha llevado una vida conceptual bastante aventurera. De acuerdo con el modelo constitucional francés, la constitución de un semi-presidencialismo tiene que contener tres elementos: 1) elecciones directas del presidente; 2) facultades condicionadas del presidente; 3) dependencia del jefe de gobierno (con su gobierno) de la confianza en el parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo Duverger, el semi-presidencialismo puede funcionar a fin de cuentas de tres maneras, como un sistema parlamentario, sistema presidencial, o sistema equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: en el primer caso, el presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la constitución y no participa activamente en la labor legislativa. El rol del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. En el segundo caso, el presidente es muy poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, y desempeña un rol clave en el sistema político. Su rol es muy similar al de su homólogo en el presidencialismo. En el tercer caso, el presidente y el jefe de gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán Winfried Steffani quiso reducir la definición del semi-presidencialismo a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta el parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semi-presidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno –la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias– que comparte el semi-presidencialismo con el presidencialismo. Georges Vedel introdujo la idea de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semi-presidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semi-presidencialismo. J. Carey y M.S. Shugart favorecieron, en cambio, la idea de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semi-presidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. Giovanni Sartori, por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un *continuum* sólo sería posible dentro de una categoría, pero no entre dos.

SIN EMBARGO, EN LOS ESTUDIOS EMPÍRICOS cuantitativos, a los cuales se hace a menudo referencia a la hora de demostrar la experiencia semi-presidencialista internacional, se observa una tendencia a utilizar un concepto muy amplio en base a un solo criterio, por lo demás secundario: la elección directa del presidente. Lo fatal es que este criterio provoca un aumento artificial del grupo con casos supuestamente semi-presidenciales que, sin embargo, no lo son. En Europa occidental, por ejemplo, salvo el caso francés, los sistemas políticos con elección directa del presidente son casos de parlamentarismo con algunas particularidades, provenientes de la forma de elección presidencial, pero que no rompen con la lógica del poder del sistema parlamentario. Así, la idea de que existen muchos casos exitosos en el mundo de sistemas semi-presidenciales es sólo un epifenómeno de una conceptualización equivocada.

CONTRARIAMENTE, LA REFERENCIA AL SISTEMA semi-presidencial del estilo francés, propiciado por ex defensores del parlamentarismo, presenta grandes inconvenientes. Conforme a este modelo, se introduciría un

primer ministro como jefe de gobierno, con legitimidad y competencias propias, respaldado por el parlamento y responsable frente a él. A los propulsores de esta idea se les escapa su propia contradicción, cuando precisamente critican del presidencialismo los posibles bloqueos que puedan producirse entre el presidente y el parlamento en caso de que la mayoría parlamentaria y el presidente pertenezcan a diferentes grupos políticos, y proponen con el semi-presidencialismo un sistema de posible bloqueo dentro del propio ejecutivo, cuando el primer ministro goza de la confianza del parlamento y se opone a un presidente de partido diferente. Para mantener o fortalecer la gobernabilidad democrática, es de primer orden impedir que las propuestas institucionales tengan efectos contraproducentes.

EN CONTRASTE CON ESTAS PROPUESTAS de alguna manera problemáticas (el parlamentarismo y el semi-presidencialismo estilo francés), mi postura es la de renovar el presidencialismo. Esto implica que las posibles reformas institucionales se enmarcan dentro del modelo básico presidencialista de las formas de gobierno. En caso de introducir una modalidad de un sistema semi-presidencial, el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política. El objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes ejecutivo y legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes, y en función de su materialización pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias actitudinales que lo faciliten.

EL MEDIO MÁS PROPICIO PARA ESTO SERÍA proveer al presidente con un apoyo firme y mayoritario en el parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el parlamento se perdió precisamente en México en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno, son: a) la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria; b) la institucionalización de la figura del primer ministro en apoyo al presidente, primero «en su función institucional de jefe de gobierno y en sus funciones no institucionales de jefe de la legislatura y de jefe de la política interna, asumiendo, por delegación, algunas tareas correspondientes a esas funciones» (Fernández, en: Nohlen/ Fernández 1991: 144), segundo en su función de ministro de enlace con el parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el parlamento, o sea, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias *ad hoc* o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes, sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa de la materialización de la otra.

ASÍ, MÁS ALLÁ DE LA CONVENIENCIA de diseñar reformas de la forma de gobierno dentro del molde presidencialista, conviene subrayar la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones ejecutivo-legislativo. A pesar de esta conclusión, es conveniente proponer medidas institucionales tendentes a flexibilizar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En última instancia, se trata de romper con la lógica de *the winner takes all* del presidencialismo clásico. De todos modos, no conviene desilusionarse en caso de que las reformas constitucionales no tengan lugar. El continuo discurso sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a cambios en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y hacen prescindibles los cambios formales.

El sistema electoral presidencial

EN LA ACTUALIDAD, EXISTE UN EQUILIBRIO en la distribución cuantitativa de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina. Sin embargo, hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*)



y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados). En teoría, el sistema de pluralidad tiende a concentrar los votos en pocos candidatos. Sin embargo éste también posibilita que el candidato vencedor consiga un apoyo electoral lejano a la mayoría absoluta, lo que a menudo es percibido como una falta de legitimidad. El sistema de mayoría absoluta es el que garantiza esta legitimidad cuantitativa por el mecanismo del *ballotage*.

AHORA BIEN, EN CUANTO AL CRITERIO de efectividad, lo importante es considerar los efectos de ambos sistemas clásicos sobre el sistema de partidos y la representación política en el parlamento. Mientras que el sistema de pluralidad tiende a la concentración, el sistema de mayoría absoluta tiende a la dispersión y fragmentación del voto en la primera vuelta. Y dado que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebran en la mayoría de los casos en América Latina simultáneamente, el sistema electoral presidencial puede influir mucho en el grado de fragmentación en la composición partidaria del parlamento. Así, la alternativa entre los sistemas clásicos corresponde -en teoría- a la alternativa entre mayor legitimidad y mayor concentración. Una superación de este conflicto podría ser la separación de los dos tipos de elección, como la encontramos en la actualidad en Venezuela y hasta hace poco en Chile.

ENTRE TODAS LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con barrera legal es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque éstos no reflejen el efecto del sistema electoral de forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de partidos.

El sistema electoral parlamentario

LA VARIEDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES parlamentarios es grande, como lo es también la de la estructura de los sistemas de partidos en América Latina. Los criterios de evaluación son principalmente tres: representación -medida por el grado de proporcionalidad entre votos y escaños-, concentración o efectividad (evaluada a través de los efectos mecánicos y psicológicos en pro de la formación de mayorías) y participación (en el sentido de un voto personal, por el cual se constituye cierta cercanía entre el votante y el elegido) (ver Nohlen, 2004). A nivel de los tipos, los sistemas electorales parlamentarios en América Latina son en su gran mayoría sistemas proporcionales en distritos electorales de tamaño variable. Existen sólo algunas excepciones: Chile, Ecuador, México, cada uno de estos países con un sistema diferente. Chile aplica un sistema binominal, que -aunque concentrador- no es mayoritario. Ecuador tiene un sistema mayoritario, pero en distritos plurinominales y que ofrece al elector tantos votos como escaños haya por ocupar, un sistema atomizador del sistema de partidos. México detenta un sistema segmentado, con ligeras tendencias concentradoras. Por lo demás, Bolivia y Venezuela introdujeron la representación proporcional personalizada que atiende además de a la función de representación sobre todo a la de la participación.

MI CONCLUSIÓN ES QUE EN TÉRMINOS DE LOS CRITERIOS de evaluación, la representación está bastante bien atendida (incluso en el sistema binominal de Chile), y la participación está aún mejor atendida, de modo que resulta difícil sustentar empíricamente la acusación hecha a los sistemas electorales en América Latina como responsables de la crisis de representación o la falta de representatividad, tematizada en el discurso general.

CIERTO ES QUE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA electoral depende en mayor medida de factores extrínsecos a él y de factores contingentes. De este modo, los formatos de los sistemas de partidos en general no concuerdan con las expectativas teóricas sobre los efectos de los tipos de sistemas electorales, salvo por supuesto ciertas excepciones. Se confirma que no existe ninguna relación lineal entre el sistema electoral, el grado de proporcionalidad y la estructura del sistema de partidos. En una perspectiva histórica, sin embargo, se puede observar que las reformas electorales en los últimos decenios tendieron a reforzar la función de representación y participación, y raras veces (como en Colombia, 2003) la de concentración o efectividad.

EN EL ÁMBITO DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, se observa simultáneamente en varios países una enorme pérdida de capacidad de formar mayorías parlamentarias. Basta con comparar el voto del partido más fuerte, alcanzado en la primera elección postautoritaria y en la última para darse cuenta del declive dramático de la efectividad electoral. El mecanismo más apropiado para revertir esta tendencia es la introducción de barreras legales allí donde no hay ninguna barrera natural (es decir el tamaño del distrito) que impida la dispersión del voto. Existe una cierta reticencia respecto a esta medida –por equivocación-. Se considera que la representación proporcional exige que los votos sean no sólo en su valor numérico iguales, sino también en su valor de logro. La paradoja, sin embargo, es que en la medida en que se aumente la proporcionalidad teórica en el diseño de un sistema electoral, más se pierde efectivamente en el valor de logro equitativo por la alta dispersión de los votos, de los cuales muchos se pierden por quedar por debajo del mínimo requerido para elegir un diputado. A fin de impedir que se sobrepase esta barrera a través de la formación de alianzas electorales, sería conveniente introducir barreras legales escalonadas, que aumenten el mínimo exigido según la cantidad de partidos que integran las alianzas electorales.

MÁS ALLÁ DE ESTO, es muy difícil establecer una relación lineal entre un cierto formato de sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. En la disciplina de gobierno comparado, se privilegia el bipartidismo. El caso de Venezuela demuestra, que un bipartidismo casi perfecto en su manera de posibilitar la alternancia en el gobierno, erigido en base a un sistema proporcional con representación de minorías, no siempre es capaz de llevar la democracia hacia estándares económicos y sociales acordes a sus recursos y posibilidades. Se pone de manifiesto asimismo la debilidad de un Estado calificado (con connotación crítica en su momento) de «partidocracia», que cae en un proceso de rápida deconstrucción. Tomando en cuenta los demás bipartidismos en América Latina (Costa Rica, Honduras y hasta hace poco Colombia), las experiencias son ambivalentes. El tripartidismo en su relación positiva o negativa con la gobernabilidad, es dependiente de la capacidad coalicional de sus partidos integrantes. En Bolivia ha funcionado bien a partir de 1985, hasta que el sistema representativo sufrió la presión por parte de grupos populistas y otros ubicados fuera del arco parlamentario, operando estos últimos con métodos violentos. En Uruguay, sólo recientemente se están superando las reticencias a la formación de mayorías parlamentarias en el tripartidismo. En México la estructura tripartidista puede volverse muy problemática porque sin capacidad coalicional, el tripartidismo es el formato más duro y reticente a la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo, no solamente por razones históricas contingentes, sino por razones lógicas en la medida en que cada una de las fuerzas está en condiciones de ganar las elecciones presidenciales e inducido a llevar a cabo estrategias para lograrlo. Esto lleva a los partidos de oposición a evitar compromisos con el presidente de turno. En esa misma lógica, los sistemas pluripartidistas parecen más idóneos para desarrollar estrategias de cooperación. Sin embargo, sus partidos integrantes demuestran generalmente un menor grado de institucionalización y a menudo carecen de vocación para gobernar o para compartir responsabilidades de gobierno. Por otra parte, el pase de diputados de un partido a otro (el transfugismo) no es un camino adecuado para el conseguir el apoyo parlamentario del presidente, además de estar muy mal connotado en la opinión pública.

A MANERA DE CONCLUSIÓN, repito, no existe una influencia lineal de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, ni tampoco existe una relación definida entre el formato del sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. Sólo conociendo la configuración específica de las variables en juego, se pueden formular propuestas para la reforma del sistema electoral parlamentario. Esta advertencia, este hincapié en el contexto específico nacional para cualquier consideración operativa de consultoría política, es más que sintomático para reformas institucionales en general. ☐

Política

ALBERTO OJEDA

PERIODISTA, TRABAJA EN LA REVISTA "EL CULTURAL", EL MUNDO, ESPAÑA

Incauto gachupín ante el muralismo mexicano

En lo alto de la torre Latinoamericana, asomado a 150 metros sobre la descomunal ciudad de México, sentí el picor que deja una bofetada en pleno rostro. Lo experimenté al hilo de las explicaciones que daba un guía espontáneo. En torno a él se arracimaba un grupo de jóvenes de diversas nacionalidades, casi todas ellas de habla no hispana, aunque la mayor parte chapurreaba mal que bien nuestra lengua. El tipo, de unos 50 años y sin rastro alguno de indigenismo en sus facciones, decía ser profesor de historia. Les explicó que la ciudad que contemplaban en ese momento se llamó hace siglos Technonitlan, fue la esplendorosa capital de la cultura Mexica (o Azteca) y todas sus calles eran canales navegables.

DISPERSADAS EN EL INTERIOR de su perímetro se alzaban al cielo majestuosas pirámides erigidas en homenaje a sus dioses. Pero entonces llegaron los españoles, la conquistaron tras perpetrar una matanza tras otra y no dejaron piedra sobre piedra. Desecaron los canales para que sobre sus cauces pudieran trotar los caballos que traían desde la metrópoli. Technonitlan perdió su identidad fastuosa y refinada para convertirse en una urbe sobria, sin concesiones al preciosismo arquitectónico.

UNO DE LOS ESTUDIANTES COMENTÓ con ingenuidad: "Eran un poco tontos los españoles". "Sí la verdad es que era gente bruta", confirmó el profesor. Aunque me dolía el contenido de aquella lección, y los comentarios posteriores que suscitó, no tenía mucho que objetar, pues lo que había escuchado era lisa y llanamente una verdad histórica irre-

batible. Pero estaba claro que el papel jugado por España en las Indias no se limitaba a la sangrienta toma de la capital de los mexicas. La versión ofrecida por aquel presunto historiador resultaba un tanto sesgada. Y lo más grave era que en la mente de aquellos jóvenes perduraría quizá, para siempre, la idea de que sólo llevamos a América muerte y destrucción.

Y SÍ LA LLEVAMOS, ¡vaya si la llevamos! Pero ahí no se agota la historia. Quede claro. Hubo más, mucho más: la Ley de Indias, en cuyo tenor se recogían múltiples preceptos destinados a proteger a la población nativa; la labor asistencial de los jesuitas, que en algunos casos les llevó a enfrentarse a sus propios compatriotas; los furibundos discursos de Bartolomé de las Casas y sus seguidores, clamando contra los excesos de los que dieron rienda suelta a sus ansias de lucrarse a toda costa en el nuevo continente descubierto...

PERO LA BOFETADA SE CONVIRTIÓ en puñetazo cuando franquéé la puerta del Palacio Nacional, en la Plaza del Zócalo. Toda la fuerza expresiva que encerraban los murales pintados por Diego Rivera se abalanzó sobre mi condición de incauto españolito. En los corredores y rellanos del edificio, el pintor había retratado la historia de México mediante gigantescos murales. En aquellas pinturas, utilizadas como instrumento didáctico para ilustrar al pueblo, quedaba constancia de todos los traumas de una nación. Una nación que había llegado al siglo **XXI** prácticamente exangüe, por todas las guerras, revoluciones, conquistas, saqueos y matanzas que había tenido que soportar sobre su suelo. Los murales del Palacio Nacional sacudían conciencias. Estremecían.

LAS IMÁGENES DONDE SE CONCENTRABA quizás una mayor virulencia, una mayor tensión, eran las dedicadas a la conquista. Al menos así me lo pareció a mí, seguramente condicionado por la nacionalidad que consta en mi pasaporte: español, ¿español? Indios arcabuceados sin piedad por el ejército conquistador; clérigos de gesto crispado esgrimiendo crucifijos con sus puños para evangelizar a los “sal-



vajes” mediante el miedo y la culpa; trabajos forzados; abusos sexuales, sangre, fuego, odio... El choque entre el Viejo y el Nuevo Mundo. La desolación se apoderaba de uno ante los murales; primero, porque lo que denunciaban era cierto, y segundo, porque la denuncia también pecaba de maniquea.

TUVO QUE SER EN GUADALAJARA (capital de Jalisco) donde hallé el equilibrio. Paradójicamente, en la obra de un auténtico iluminado. José Clemente Orozco, al contrario que Rivera, sí contrapuso en sus murales las luces a las sombras. En las paredes del Hospicio Cabañas comparten espacio hoy día los curas fanáticos y los implacables soldados realistas –retratados estos últimos como verdaderos *robocops* de la época– con hombres ilustres de nuestra cultura, como Cervantes y El Greco. También recrea la misericordia de los clérigos con la población autóctona, rindiendo tributo a aquellos religiosos que, como el Obispo Cabañas, fundador del hospicio en 1810, se apiadaron de los más desfavorecidos. Un barbucho con pintas de náufrago y aires de asceta, que se ganaba unos pesos desentrañando ante los turistas los significados últimos de la pintura de Orozco, me advirtió el detalle.

CON AQUEL GUÍA ME PASÓ ALGO CURIOSO. Durante sus explicaciones tuve la sensación de que aquel místico era una reencarnación del propio Orozco. No sé por qué llegué a esa conclusión, pero lo vi muy claro. Supongo que por la viveza y el detallismo que imprimía a sus explicaciones, como si él mismo hubiera pintado todo aquello. Me imaginaba además a Orozco como otra especie de místico, pintando medio desnudo y en estado extático todos aquellos murales preñados de un brutal simbolismo. Brutal, sí, como el propio devenir de la nación mexicana, pero también justo y equilibrado.

SU OBRA EN EL HOSPICIO ES EJEMPLO de arte armado de verdad y un documento histórico definitivo. 



LUIS E. GONZÁLEZ LÓPEZ
LICENCIADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y DE GOBIERNO
POR LA U. DE G.

Jesús Zamora García, *Ciudad de fuegos.*

La Unión del Pueblo en Guadalajara.
Vavelia, Núm. 3, Colección Decires, Guadalajara, México,
2007, 196 pp.

EXISTEN HISTORIAS EN MÉXICO que deben ser contadas, pero que por alguna razón, no se cuentan. Están ahí y son parte estructural de la memoria real (mas no oficial) de nuestro pasado. Descubrir las equivale a reconstruir la historia que por décadas ha montado nuestro sistema político mexicano, a darle visibilidad a eventos medulares que determinan nuestra realidad. *Ciudad de fuegos* se nos muestra como un libro revelador de lo antes dicho que atiende uno de los temas oscurecidos por nuestra historia; La Guerra Sucia. Este trabajo recién presentado narra los acontecimientos de una Guadalajara en apariencia quieta y costumbrista, su autor, el historiador Jesús Zamora, colabora a darle visibilidad y cuerpo al fenómeno de la guerra sucia que durante años fue una historia fragmentada y dispersa, no sólo en Jalisco, sino en todo México.

LA GUERRA SUCIA ES LA EXPRESIÓN LATINOAMERICANA de la Guerra Fría, lucha ideológica que dividió al mundo en dos ideologías; capitalismo y socialismo, terminada la Segunda Guerra Mundial, y representa la lucha desigual entre grupos guerrilleros (urbanos y rurales) que intentaban instaurar el socialismo y el gobierno federal.

EN PALABRAS DEL AUTOR, CIUDAD DE FUEGOS se muestra con la intención práctica de lanzar al ruedo un trabajo, que de alguna manera, pretende convertirse en un aporte para un tema tan complicado de tratar, como lo es el de la lucha armada por el socialismo en Guadalajara, que protagonizaron tres grupos armados: la Liga Comunista 23 de Septiembre, las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo y la Unión del Pueblo. Este libro aborda la historia de esta última orga-



nización que en términos históricos, representa la semilla del Ejercito Popular Revolucionario (EPR) que actualmente opera en Oaxaca. Sin embargo, el conocimiento estructural de esta organización armada no sólo es el aporte de este trabajo de investigación histórica, sino que además nos permite conocer los momentos de tensión política y social que se vivieron en Guadalajara en la década de los 70's.

AL INICIO DEL LIBRO SE LEE: "La Unión del Pueblo fue una organización guerrillera que intentó instaurar el socialismo en México durante la década de los setenta del siglo xx. Guadalajara fue una de sus zonas de operación. *Ciudad de fuegos* es una reflexión histórica sobre un momento crítico de la ciudad. El título no pretende remitir al lector a las cortinas de fuego y las olas de escombros que provocaron los bombazos, tan característicos de este grupo. Con *Ciudad de fuegos* me refiero a las luchas ideológicas y políticas de los hombres y mujeres de ese tiempo"

JESÚS ZAMORA GARCÍA, licenciado en Historia por la Universidad de Guadalajara, es uno de los actuales historiadores que pretenden divulgar las aspiraciones de una generación de jóvenes que enfrentó y luchó contra el gobierno, en una guerra desigual, con el afán de cambiar las condiciones sociopolíticas que por aquellos tiempos se vivían en el país. A través de conferencias y otros artículos, Jesús Zamora ha dejado testimonio gráfico y documental de lo que por mucho tiempo se ha querido oscurecer u ocultar, *Ciudad de fuegos* se une a trabajos relativos al tema como *La charola*, de Sergio Quezada Aguayo, y *La historia que no pudieron borrar*, de Sergio René de Dios, que sin duda nos permiten elaborar análisis más completos con los cuales podemos precisar de manera más objetiva el andar de la política y los movimientos sociales que se vivieron en el país en la década de los 70.

ESTRUCTURADO EN TRES CAPÍTULOs inteligentemente documentados con imágenes fotográficas, donde se aprecian detenciones y muertes de algunos guerrilleros involucrados, los edificios en llamas que fueron blanco de bombazos, así como gráficos de notas periodísticas alusivas a los acontecimientos, se describe el contexto de incendios y duelos ideológicos, combatidos con ferocidad por un Estado mexicano autoritario, que encontró en la persecución, encarcelamiento, asesinato y desaparición, la manera de silenciar un problema eminentemente político.

ESTE TRABAJO TAMBIÉN SE CARACTERIZA por la riqueza testimonial con que fue construido: la voz registrada de los principales involucrados le dan un carácter más presencial a esta historia. Jóvenes comunes que debido a la intolerancia gubernamental, tuvieron la firme decisión de cambiar el país por medio de la vía armada, se fueron involucrando en un movimiento que los marcó de por vida, donde muchos de ellos fueron brutalmente violentados

por el gobierno, como lo demuestra el siguiente testimonio: "Era un muchacho cualquiera porque el militante era el "El Chino", y Joel no pertenecía al grupo [...] nos detuvieron y nos torturaron por separado; no tenía Joel Silva relación con el grupo, pero le preguntaban por su hermano; lo vi cuando le daban toques eléctricos y él se puso mal, con convulsiones fuertes. Yo les decía a los agentes que Joel no sabía nada; que era inocente, sin embargo, los agentes me dijeron que Joel ya había confesado su participación. Después lo asistieron médicamente y no supimos mas [...] al otro día me llevaron los agentes ante Nassar Haro y me dijeron que yo les diera nombres de quién había ayudado a escapar a Joel [...] estoy seguro de que no se escapó, porque no había forma de escaparse; yo creo que se les pasó la mano".

A LO LARGO DEL LIBRO, EL LECTOR DESCUBRIRÁ una serie de elementos que le dan forma y sentido a este grupo guerrillero llamado Unión del Pueblo; se puede precisar el orden cronológico que permite ubicar su origen, desarrollo, auge y desaparición en la ciudad de Guadalajara. También se

describe la axiología y cosmogonía, así como la metodología revolucionaria propuesta por esta organización para alcanzar el socialismo, lo cual ocasiona serias diferencias estratégicas con los otros grupos armados, La Liga Comunista 23 de Septiembre y las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP).

CON UN TRABAJO BIEN LOGRADO, mas no acabado, de afable lectura, Jesús Zamora deja abiertas las líneas de investigación para trabajos futuros no sólo históricos, sino también sociológicos y políticos que permitan desenredar las madejas de la historia y permitirnos, así, acumular una visión más integral de nuestro pasado, base fundamental en la construcción de nuestra identidad como jaliscienses. En su leve entrada, Jesús escribe que "... *Ciudad de fuegos* es lanzado a la vida, con un afán: dejarlo que ruede para que, por sí mismo, encuentre su lugar como una pieza más en el rompecabezas de la lucha armada en el país. Estoy cierto de que esta historia, vista como parte de un ejercicio histórico, implica el propósito por redescubrirnos como jaliscienses".

