



JOSÉ HUMBERTO TREJO CATALÁN Y EDGAR JIMÉNEZ CABRERA  
COORDINADORES

**Políticas Educativas en  
América Latina:  
notas para la educación en el siglo XXI**

UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE CHIAPAS







**Políticas Educativas en  
América Latina:  
Notas para la educación en el siglo XXI**

José Humberto Trejo Catalán  
Edgar Jiménez Cabrera  
*Coordinadores*



# **POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA: NOTAS PARA LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XXI**

Diseño y Maquetado:  
**Fanny Abarca Argüello.**

Primera edición, 2018.

Publicación arbitrada por la Universidad Intercultural de Chiapas.

[www.unich.edu.mx](http://www.unich.edu.mx)

**DR © 2018 Universidad Intercultural de Chiapas  
Calle Corral de Piedra número 2, Ciudad Universitaria Intercultural,  
C.P. 29299, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.**

**ISBN: 978-607-8671-04-5.**

La edición de la obra estuvo a cargo de la Universidad Intercultural de Chiapas.

Se autoriza la reproducción del contenido de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

**Hecho en México / Made in Mexico**

*A la memoria de Mario Miranda Pacheco 1925–2008  
Intelectual, político y educador boliviano.  
Latinoamericanista de oficio.*

*El que sabe su oficio anticipa la experiencia de lo que hace.  
Crea en su pensamiento la imagen, modelo o representación,  
el acabado y aún la contemplación de lo que realiza.  
En la predisposición de responsabilizarnos por los resultados  
de la actividad realizada, radica el sentido de  
esa expresión tan castiza de “saber de su oficio” (1987).*



# Índice

Prólogo

- CAPITULO 1.** Desafíos de la transición democrática y sus efectos en la política educativa del siglo XXI  
*José Humberto Trejo Catalán* 15
- CAPITULO 2.** Políticas Públicas efectivas para sociedades fragmentadas  
*Carlos Haefner* 49
- CAPITULO 3.** Primera tarea: ver lo que no se ve  
*Luis Solari de la Fuente* 79
- CAPITULO 4.** Los objetivos de desarrollo sostenible (Agenda 2030) y la educación superior  
*Edgar Jiménez Cabrera* 105
- CAPITULO 5.** PISA. Análisis comparado 2000 a 2015. Indicios esperanzadores  
*Juan Carlos Palafox Pérez de Salazar* 140
- CAPITULO 6.** Experiencias en la formación de docentes creativos  
*Gerardo Borroto Carmona* 187
- CAPITULO 7.** El rol inesperado de las artes en la educación inclusiva  
*Mario Arenas Navarrete* 207

## Prólogo

El propósito de este libro, originalmente consistía en anticipar los temas que marcarían la agenda de las reformas educativas que se discuten en los países de América Latina hacia el final de esta segunda década del siglo presente, en la medida que su impacto será determinante para el desarrollo de las libertades y de la cultura de la paz, entendida como prosperidad compartida en un ambiente de legalidad, tolerancia y civilidad.

Sin embargo, el diálogo con los colegas, su experiencia, su entusiasmo hacia el tema, nos llevó por otros horizontes... nos llevó –como coordinadores de la obra– a repensar en el contexto, el macro-sistema en que se desarrollan nuestros sistemas educativos nacionales y donde América Latina cobra especificidad y sentido. De manera que ésta no se reduzca a una noción geográfica, a una mera coincidencia, sino a una esencia que compartimos, que nos define y nos da sentido. América Latina –nos dice Mario Miranda Pacheco–

...no es sólo un concepto, una construcción intelectual, (...) una masa geográfica poblada y moldeada por la naturaleza y la cultura occidental [...] es y representa lo que hemos conservado y lo que hemos llegado a ser en el curso de la historia [es, lo que] tenemos que transformar (Miranda, 1997, p. 36).

De ahí que decidimos identificarnos como latinoamericanistas, desde un oficio y un quehacer común que nos hermana en el origen y en el propósito compartido de contribuir, desde la modestia de nuestras aportaciones, al desarrollo educativo de nuestros pueblos; sin rutas previas, sino desde la preocupación mayor y el interés de cada uno de los investigadores que generosamente participaron en la construcción de este volumen.

En este sentido, bajo la convicción de que la educación es, en esencia, una tarea ética y política, en el Capítulo I Humberto Trejo se interroga sobre la

interacción de la educación y la política en la segunda década del presente siglo, cuando los procesos de transición democrática detonados en el ocaso del siglo anterior: i) comienzan a declinar para dar paso a nuevos autoritarismos, ahora soportados en bases electorales mayoritarias, pero empeñados en estrechar las libertades ciudadanas; así como, ii) a modelos difíciles de etiquetar pero que parecen ubicarse en el extremo opuesto, donde nuevos líderes se rebelan contra las prácticas de élites que, desde las instituciones de la democracia, abusaron mezquina y sistemáticamente del poder.

El ocaso de “la tercera ola democrática” deberá dar paso a (y apoyarse en) una nueva generación de reformas educativas que trasciendan el paradigma de la “educación escolar”, y reconozcan la extraordinaria dimensión de los desafíos y oportunidades que representa pensar la educación para formar a las mujeres y hombres que estarán y serán Latinoamérica por lo que resta del siglo.

Carlos Haefner en el Capítulo II hace una narrativa ágil, fresca y pertinente del tránsito de la modernidad a la postmodernidad como desafío para reconocer las nuevas pautas culturales y repensar la educación en el siglo XXI. Un tránsito donde la tensión se presenta en el individuo y sus propios afanes y contradicciones, donde la educación se desarrolla en un contexto de incertidumbre que, sin embargo, no la hace menos necesaria, sino necesariamente distinta.

Frente a los nuevos desafíos que impone la desigualdad económica, la exclusión social y la postmodernidad –cargada, como está, de desencanto, de miedos y soledad– la educación cobra un sentido aún mayor, nos dice Haefner, en tanto “dispositivo modernizador del Estado” a través del cual es posible generar y redistribuir capacidades individuales e institucionales, que contribuyan a elevar la calidad de la gestión pública, la igualdad y la cohesión social.

En el Capítulo III Luis Solari analiza otra transición compleja poco abordada como tal en los textos sobre política educativa: la transición geopolítica de América Latina tras el fin de la Guerra Fría, con la emblemática caída del Muro de Berlín en 1989. Más allá del alineamiento –históricamente determinado– de la región con la hegemonía de los Estados Unidos, la nueva geopolítica acercó a la región una amplia gama de oportunidades para abrir sus economías y jugar un papel distinto en el mundo multipolar que se ha gestado bajo el impulso de la liberación del comercio internacional, a cuyo servicio se alinearon las políticas e instituciones educativas.

Sin embargo, como era previsible, la *boom* de la apertura como “motor del progreso” para la región, ni ha sido perfecto ni será eterno: sus beneficios incrementaron la desigualdad dentro de los países –lo que genera tensiones sociales, desgaste institucional y violencia– y comienza a imponerse un discurso neo-proteccionista que puede descarrilar a medio camino la apuesta que hicieron muchos de nuestros países por ese modelo y que aún puede llegar a buen término, si se toman las decisiones correctas “América Latina... podría convertirse en el territorio de mayor valor estratégico del planeta”, concluye Solari.

Hacer la tarea, tomar decisiones informadas y, en consecuencia, correctas implica también tener un horizonte-meta y una agenda para alcanzarlo. De esto se trata precisamente el Capítulo IV donde pretendemos identificar –como su título lo indica– los desafíos de la educación superior para articularse a las necesidades de desarrollo de nuestros países conforme a los objetivos para el desarrollo sostenible que marca la Agenda 20-30.

La educación superior requiere transformarse para permitir a América Latina “navegar en un marco de competitividad creciente, en una nueva estructura productiva del mundo y con nuevos enfoques sobre la educación...”. Para lograrlo, las universidades de la región no deben ser vistas como es-

pacios para la transmisión de conocimientos, sino para indagar los grandes desafíos de nuestras sociedades y anticipar las respuestas para enfrentarlos exitosamente, para hacer de esta una plataforma de desarrollo con equidad.

Por su parte, Carlos Palafox presenta en el Capítulo V un análisis de los resultados obtenidos en la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, por sus siglas en inglés) que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que se ha convertido, por mucho, en el principal referente internacional de la eficacia de los sistemas internacionales en términos del logro educativo de los estudiantes en el nivel básico (aunque la prueba no se propone medir dominios curriculares, sino competencias y habilidades).

Frente al enorme peso mediático alcanzado por este ejercicio, Palafox se propone, con éxito, “Hacer algunas puntualizaciones relacionadas con ciertos mitos y realidades que se suscitan a partir de este programa...”, para lo cual compara los resultados de PISA con los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a fin de identificar variaciones respecto de los resultados educativos “esperables” de acuerdo al nivel de desarrollo de los países que analiza.

No podemos hablar de los desafíos de la educación, sin dar un lugar relevante a los docentes y lo que se espera de ellos en la transformación educativa. Gerardo Borroto problematiza el tema de la creatividad “como una competencia necesaria en la formación docente, la cual debe ser parte integral en los procesos de cambio y reforma educativa de cara a los retos que impone la dinámica económica y social de nuestro siglo”. Un texto que propone una “didáctica desarrolladora” y que aporta herramientas para comprender el valor de las competencias creativas, como parte central de la agenda educativa para el siglo XXI, en la transición del ser y el quehacer del docente, como agente fundamental de los procesos educativos.

En el mismo sentido, Mario Arenas aporta sobre la relevancia de la educación inclusiva y la educación artística para la educación del siglo XXI. Áreas periféricas que deben reconocerse como centrales en la medida que la educación igualitaria, humanizante, liberadora, competitiva, eficaz y creativa –que se ha delineado en los capítulos anteriores– es inclusiva, o no será. La educación liberadora, crítica y descolonizante que requiere América Latina para situarse en el presente tiene en la creatividad militante del profesor Arenas, que aporta y documenta una propuesta estética, “una intervención artístico-científica” cuyo propósito educativo fue propiciar la inclusión cultural y “quebrantar la invisibilizada colonialidad en que nos encontramos”.

Agradecemos a cada uno de los colegas su entusiasmo y aportación que refleja además el interés y los temas de las distintas instituciones académicas y de investigación donde se desarrollan, y la impronta rica y diversa de sus nacionalidades. Deseamos que este texto tenga una amplia difusión, gracias a la generosidad de la Universidad Intercultural de Chiapas, México, que lo publica y permite circularlo libremente por los medios electrónicos al alcance, para beneficio de estudiantes, docentes e investigadores que puedan caer en la tentación de asumirse también como latinoamericanistas por convicción y oficio. Enhorabuena.

**José Humberto Trejo Catalán**

*Rector del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa*

# Desafíos de la transición democrática y sus efectos en la política educativa del siglo XXI

*José Humberto Trejo Catalán*

## Resumen

El presente trabajo se interroga sobre la pertinencia de las reformas educativas realizadas en América Latina entre el final del siglo XX y el inicio del XXI, en un contexto de transición democrática generado por la sociedad y la economía del conocimiento que se expresan en nuevas formas de participación y nuevas lógicas de acción de parte de los actores políticos y sociales. Además, se valora la eficiencia y eficacia de dichas reformas en el entorno marcado por el desencanto, y posible agotamiento, de los regímenes impulsados por “la tercera ola democrática” de los años noventa y las políticas neoliberales que acompañaron este proceso.

**Palabras clave:** transición democrática, reforma educativa, finalidad de la educación.

## Antecedentes

La distancia que requerimos para mirar las transformaciones sociales desde una perspectiva histórica, permite ahora ponderar de manera más clara la dimensión del cambio anidado en los procesos de transición democrática<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entendiendo por ello el paso de un régimen autoritario a una democracia estable, como un proceso que sigue los axiomas desarrollados por Robert Dhal: “ [primero] la probabilidad para que el gobierno [autoritario] tolere una oposición [democrática] aumenta en la medida que aumente el supuesto costo de su supresión; segundo, que la probabilidad que [el gobierno autoritario] tolere una oposición aumenta en la medida que decrecen los costos supuestos de su tolerancia [a la oposición democrática] y, tercero, que cuanto mayor sea el costo de la supresión [de la oposición] sobre el costo de la tolerancia, tanto mayor será la posibilidad de [transitar hacia] un régimen competitivo democrático” (Linz, 1971, p. 20).

que se gestaron en América Latina hacia el final del siglo XX. En el caso que nos ocupa, de los procesos que siguieron a: i) el colapso de la dictadura militar en Argentina (1976-1983), luego del lamentable intento por recuperar las Malvinas; ii) el final de la prolongada dictadura militar en Brasil (1964-1985); iii) el agotamiento de la dictadura chilena (1973-1990) y su salida por la vía del referendo; y, finalmente, iv) la crisis del arreglo autoritario en México (1929-2000), sustentado en la simulación de elecciones que no cumplían dicha función.

Con las diferencias propias de cada país, estos acontecimientos impulsaron transiciones que, luego de tres décadas, parecen avasalladas por una amplia insatisfacción social respecto a la actuación de los políticos tradicionales y sus partidos, para dar paso a nuevas agendas, nuevas formas de participación y nuevas lógicas de acción, lideradas desde fuera de los sistemas de partido, al menos, tal como existían durante el arranque de este proceso.

Sin pretender asumir una posición catastrofista frente al desencanto con la democracia –que notoriamente gana terreno en las sociedades latinoamericanas– y al agotamiento –también evidente– de las instituciones gestadas para y desde los procesos transicionales, es innegable que estas amenazas a las libertades políticas han crecido en la región...

América Latina inició, hace poco más de 30 años, su época más brillante con la recuperación de la democracia en todos los países de la región (...) [misma que] puede darse por concluida en 2018, en un contexto en que al menos dos países de la región [además de Cuba] dejan de cumplir abiertamente con las reglas mínimas que exige un régimen democrático: Venezuela y Nicaragua (Lagos, s.f., p. 3).

Lo que ocurre en estos países no son datos aislados, sino síntomas de agotamiento o malestar de la democracia, como:

- a) La personalización del poder político como en Bolivia, Nicaragua y Venezuela, donde está permitida la reelección presidencial inmediata e indefinida;
- b) La naturalización de la corrupción en todos los niveles de los sistemas políticos de muchos países de la región: sólamete por los sobornos de la constructora brasileña Odebrecht “nueve presidentes de América Latina, se han visto involucrados [...] Estos hechos y acusaciones han dañado las democracias de la región, deslegitimando el poder político, y malogrando la imagen de la política” (Lagos, s.f., p. 11);
- c) Como consecuencia de lo anterior, el desprestigio de la política y los partidos políticos, lo que abre paso a la búsqueda de opciones fuera de los sistemas de partido tradicionales, tal es el caso, por ejemplo: i) del triunfo en México (2018) del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), apenas en la segunda elección federal en que participó; ii) el de Jair Bolsonaro, en Brasil (2018), quién alcanzó la presidencia presentándose como candidato del Partido Social Liberal, luego de transitar casi una decena de partidos políticos durante las tres décadas anteriores; y iii) de Mauricio Macri, en Argentina (2015), quien llegó a la presidencia desde un movimiento político emergente: “Cambiemos”.

El ciclo iniciado por *outsiders*<sup>2</sup> -empresarios, gerentes, militares, un rector y hasta un obispo-: Fernando Collor de Mello en Brasil (1990-1992), Carlos Saúl Menem en Argentina (1989-1999), Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Vicente Fox en México (2000-2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012), entre otros, dio paso en la segunda década del siglo XXI a nuevas generaciones de políticos provenientes desde fuera de los sistemas de partido tradicionales, apoyados

---

2 Son políticos que emergen desde fuera del sistema y se hacen conocidos ante la opinión pública en esferas no políticas, como los medios de comunicación y la vida militar. “Charles Kenney incluye en esta definición mínima a «aquellos [políticos] que rompen con sus viejos partidos y forman nuevos»; y a aquellos que provienen de movimientos independientes locales que alcanzan notoriedad nacional” (Meléndez, s.f., p. 1).

en personalidades, prácticas y narrativas disruptivas con relación a los sistemas políticos que les antecedieron.

Hoy prevalece una intuición contradictoria acerca de la vitalidad de nuestros sistemas políticos: por una parte, existe claramente una insatisfacción frente a los resultados de “la ola democrática”, al punto que se hace evidente la necesidad de encontrar nuevos actores en las fronteras del sistema<sup>3</sup>; sin embargo, también se reitera la confianza a la mecánica electoral como la fórmula más aceptable para la renovación del poder.

Frente a estas señales y a la tendencia de convertir en autoritarios a regímenes electos democráticamente, parece abrirse un nuevo ciclo político cuyas bases y propósitos aún no son evidentes. Es por ello que resulta pertinente comenzar a mirar desde una perspectiva de largo aliento (histórica) este periodo donde la reforma de la educación y los sistemas educativos han ocupado un espacio relevante en los procesos políticos y sociales de la región.

## **Continuidad o cambio: política y educación**

La educación tiene un doble propósito, al parecer contradictorio: i) como mecanismo de reproducción del conocimiento, los valores y prácticas que la sociedad estima valiosos; pero también, ii) como espacio para la generación y renovación de estos mismos conocimientos. La aceleración del tiempo –el rasgo que describe la época actual “en su totalidad” (Concheiro, L. 2016)– determina la caducidad de la información y del conocimiento y cuestiona fuertemente el papel del sistema educativo: sus fines, sus alcances y sus medios.

---

<sup>3</sup> Para Mayorga, este fenómeno se enmarca en un contexto de auge de regímenes neopopulistas que surgen a raíz de la crisis democrática de la región, en el cual, el líder anti-político juega un rol fundamental, debido a la crisis de gobernabilidad y la declinación y profunda fractura de los sistemas de partidos (Cogollos, s.f.).

La respuesta a estos cuestionamientos tiene una doble dimensión: por un lado, desde el campo de las ciencias de la educación (renovadas durante las pasadas tres décadas); pero también, desde el campo de la reflexión y la acción política. Así, en el arranque del siglo XXI la revisión del ¿qué?, el ¿para qué? y el ¿cómo? de la educación ha cobrado una relevancia cada vez mayor en la producción académica y la agenda pública. Dentro de los temas fundamentales en esta discusión, prevalecen algunas preocupaciones centrales:

- a) La calidad de los aprendizajes (relevancia, pertinencia, eficacia, sentido crítico) con relación a cada estudiante: “el impacto directo en su trayectoria educativa, así como en sus oportunidades de desarrollo personal y social” (García, et. al., 2011);
- b) La equidad de las políticas educativas y un ejercicio amplio, pleno e incluyente del derecho a la educación, a partir de la organización y la gestión de los sistemas educativos nacionales, los cuales bien podrían considerarse componentes inherentes a la calidad educativa, mencionada en el punto anterior; y,
- c) El papel de los sindicatos y las organizaciones docentes en las reformas educativas.

La atención de estos temas se desarrolla en un contexto marcado por la redefinición de lo público y lo privado; la distribución de responsabilidades y tareas entre el Estado y el mercado; nuevas definiciones y dinámicas entre el interés individual y el interés colectivo; así como la tensión entre lo global y lo local en los campos de la economía y la cultura. Todo esto, como coordenadas y desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas que, como tales, se ajusten a los propósitos y los procedimientos democráticos (Parsons, W. 2007).

Como correlato de lo anterior, la educación y los sistemas educativos generaron una dinámica propia en el marco de lo que Stiglitz (2003 citado por Tedesco, 2007, p. 92) denominó “nuevo capitalismo”:

Si bien estos cambios se refieren al conjunto de las políticas sociales y económicas, en el caso específico de la educación pueden agruparse en cinco grandes puntos: (i) la demanda de sentido y la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”, (ii) el nuevo papel del Estado, (iii) la escasez de recursos y el exceso de demandas, (iv) la revalorización de la dimensión pedagógica del cambio educativo y (v) la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.”

Por otro lado, nuestros sistemas educativos –al igual que los sociales, económicos, culturales y políticos– fueron interpelados por la emergencia y el desarrollo de la sociedad del conocimiento, marcada por:

- i) La influencia creciente de las tecnologías digitales en la educación –las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), del aprendizaje y el conocimiento (TAC) y del empoderamiento y la participación (TEP) y la Sociedad en Red, conceptualizada por Castells (2005)–, que introdujeron cambios profundos en todos los órdenes del proceso educativo;
- ii) La labilidad del conocimiento y las prácticas sociales y culturales, la modernidad líquida a la que se refiere Bauman (2013), donde “el peso de la construcción de pautas y la responsabilidad del fracaso, caen principalmente sobre los hombros del individuo” y prevalece “la destrucción creativa” como modo de ser de “la vida líquida” (2013), lo que implica un desafío a la educación pública como proceso de transmisión y reproducción de la sociedad;
- iii) El “socavamiento del Estado de Bienestar” (Bodemer, 1998), y sus implicaciones en la política educativa como mecanismo de igualación social; y

iv) El cuestionamiento y la búsqueda de sentido de las organizaciones sindicales en la sociedad y la economía del conocimiento, marcadas cada vez más por organizaciones horizontales y estructuras productivas flexibles, a diferencia de las instituciones que prevalecieron a lo largo del siglo XX.

En este periodo destaca también el papel de las organizaciones docentes, sindicatos y colegios, i) en el ámbito de las políticas públicas (*policy*) donde el papel de los sindicatos y demás organizaciones docentes desempeñan un papel fundamental como profesionales de la educación, cuya preparación y compromiso es determinante para la calidad del sistema educativo; y, ii) en el ámbito de la lucha por el poder (*politics*), donde su capacidad de organización, movilización, adhesión e influencia gremial en el espacio político-electoral, les ha convertido en actores políticos de primer orden.

La transición democrática implicó que los docentes y los Sistemas Educativos Nacionales (SEN) ahora, y en lo sucesivo, no podían ocuparse solamente de gestionar la educación, sino también deben enfrentar y resolver un nuevo ambiente social con relación a la educación y la escuela pública. Todo ello para favorecer, mejores condiciones para la calidad de los servicios educativos.

Pero la práctica docente también se ha visto marcada por una creciente desvalorización que se refleja en la reducción de los sueldos, además de otros factores que han hecho cada vez más compleja y demandante esta profesión (Gavilán, 1999):

- Multidimensionalidad: el aula es un espacio ecológico en el que tienen lugar una gran cantidad de acontecimientos y tareas diferentes.
- Simultaneidad: suceden muchas cosas al mismo tiempo.
- Inmediatez: existe un ritmo rápido en las experiencias en las aulas.

- Imprevisibilidad: en el aula existen hechos no previstos.
- Publicidad: todo lo que ocurre en el aula es público, es decir, lo presencian el docente y los estudiantes y, a través de ellos, llega al resto del personal docente y a las familias.
- Historia: existe una continuidad a lo largo del ciclo lectivo que produce una acumulación de experiencias y rutinas.

En el juego de estas tensiones se ha definido, en buena medida, el sentido y alcance de las reformas y las políticas educativas recientes.

## **Desafíos de la transición democrática y sus efectos en la política educativa**

Hace tres décadas Latinoamérica fue parte de lo que Huntington (1994) llamó “La tercera ola” de expansión de la democracia a lo largo y ancho del planeta. Con ello, hacía referencia al proceso que marcó el final de un largo ciclo de regímenes que, desde mediados del siglo pasado, estuvieron caracterizados por autoritarismos de toda índole: carismáticos o violentos, militares o civiles, derechistas o izquierdistas, burlescos o sombríos, religiosos o paganos... autoritarismos que muchas veces se presentaron con cinismo y crudeza, como dictaduras militares violentas; mientras que en otras ocasiones, lo hicieron como movimientos carismáticos, con el respaldo –supuesto o efectivo– de las masas... pero siempre y sistemáticamente, para poner el poder al servicio del interés de unos cuantos.

Esta ola democrática marcó la apertura de los años noventa, pero comenzó un poco antes, con los gobiernos transicionales de Raúl Alfonsín en Argentina (1983-1989) y de José Sarney en Brasil (1985-1990), los cuales procesaron la salida de sendas dictaduras militares para establecer democracias, lo mismo que Patricio Aylwin en Chile (1990-1994). Por su parte, México

transitó de un sistema de partidos hegemónico y no competitivo a otro, pluralista y competitivo, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo (1994–2000).

Podemos sumar a este recuento las transiciones que ocurrieron en un gran número de países latinoamericanos que, con la notable excepción de Cuba, superaron diversas formas de autoritarismo, para constituir Estados Liberales Democráticos (ELD) o, como otros prefieren llamarlos, Estados Sociales y Democráticos de Derecho (ESDD), dependiendo si se pretende poner el énfasis en la narrativa de “la libertad” o de “la justicia”.

En todo caso, resulta innegable que la democratización de los sistemas políticos de la región tuvo implicaciones de la mayor trascendencia en la relación entre gobernados y gobernantes, donde los primeros buscaron poner las instituciones del Estado al servicio de la sociedad: del *demos* que, convertido en cuerpo electoral, recuperaba o ejercía por primera vez el poder de elegir a sus autoridades, de reclamar derechos inherentes a la persona humana y de poner las leyes y las instituciones públicas como mecanismos efectivos de control de los gobernantes. Esta era, *grosso modo*, la promesa mínima que auspiciaba el advenimiento de la democracia en el fin del siglo XX latinoamericano.

Se daba por hecho que, más allá de los aspectos formales de la democracia (elecciones libres, competitivas, legales y justas), se desarrollarían valores y prácticas que darían una base social y un contenido ético al cambio de régimen, para garantizar el funcionamiento de nuevas y saludables poliarquías (Dhal, 1999), donde...

...además de la responsabilidad “vertical” de los gobernantes con los gobernados (...), se requiere una responsabilidad “horizontal” de los funcionarios públicos entre sí; esto constriñe al poder ejecutivo y contribuye así a proteger el constitucionalismo, el imperio de la ley y el proceso de deliberación. (Diamond, 1997).

Sin embargo, cada vez es mayor la distancia entre a) la democracia “formal”, centrada en el desarrollo de procedimientos electorales aceptables y en sistemas de partidos competitivos; y b) la democracia “sustancial”, basada en principios liberales como el iusnaturalismo y en el imperio de la ley (Estado de Derecho), para garantizar: i) las libertades individuales, ii) los derechos civiles y iii) los derechos humanos. Lo que genera una tensión cada vez mayor entre “los políticos” y “sus representados”, en la medida que el “ideal democrático” se desbordaba en el discurso y el imaginario social como panacea, mientras que “la democracia real” muestra sus limitaciones y flaquezas en sociedades cuya desigualdad y exclusión apenas permiten el desarrollo de ciudadanos informados, cívicos y participativos.

En medio de estas tensiones, cabe preguntarse ¿podría darse una “democracia liberal” congruente con sus principios y valores en sociedades fuertemente marcadas por la desigualdad y la exclusión?

El curso de los acontecimientos apunta claramente en sentido negativo. Como uno de tantos argumentos atendibles sobre esta paradoja, Göran Therborn (2016, p. 78) recupera la advertencia de Kuznets “sobre la posibilidad de que la industrialización de los países subdesarrollados pudiera ser aún más traumática, desigualitaria y sociopolíticamente disruptiva que las industrializaciones más tempranas...”. Los datos sobre el incremento de la desigualdad en América Latina durante los últimos treinta años parecen confirmar esta intuición:

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016, p. 15).

La región experimentó un periodo sostenido de crecimiento económico durante los primeros lustros del nuevo siglo, que permitió impulsar políti-

cas intencionadas para incrementar la igualdad y promover la inclusión, lo que redujo la pobreza del 43.9%, en 2002, a 28.2% en 2014 y la indigencia del 19.3% al 11.8% en el mismo periodo (CEPAL, 2016, p. 29); sin embargo, el estudio que aporta estos datos afirma también lo siguiente:

A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2016, p. 29).

Para contribuir a superar esta condición estructural de la desigualdad, la exclusión y la pobreza desde la arquitectura democrática que se gestó en los noventa, era indispensable educar a la sociedad para generar ciudadanos libres, informados, independientes y participativos. Con referencia al caso de México –aplicable a otros países de la región– cabe afirmar que...

Ese ciudadano no existía, pero había que formarlo con celeridad para hacer viable la gran apuesta democrática del país, por lo que el diseño de la transición consideraba la necesidad de detonar procesos de educación democrática amplios y permanentes, como una de sus principales estrategias. Lo que estaba en juego no era sólo la posibilidad de que los votos ciudadanos se contaran con pulcritud y certeza para definir los espacios de representación y autoridad política, sino que detrás de esos sufragios existieran conciencias y voluntades que les dieran respaldo y sentido (Trejo, 2012).

Como señalamos anteriormente, se planteó la necesidad de realizar cambios relevantes en la educación y los sistemas educativos, que se correspondieran con la apertura y liberación política, económica, social y cultural.

La educación es el proceso social que reproduce y establece los saberes, conductas, valores y capacidades que se pretenden pasar de una generación a la siguiente. Esta fase tiene lugar en tres espacios no sólo distintos, sino

también contradictorios, como lo son la escuela, la familia y los medios de entretenimiento, principalmente la televisión<sup>4</sup>.

La educación y los sistemas educativos han tenido un papel principal en este proceso: a) contribuyendo a la comprensión del cambio e instalando nuevas prácticas y valores en la sociedad, b) generando las competencias ciudadanas indispensables para vivir en democracia y, c) vinculando las libertades políticas con las oportunidades económicas capaces de poner en línea la democracia liberal con el desarrollo económico, y éste con los principios de inclusión y equidad que hagan de la educación, fundamentalmente, un ejercicio de habilitación de derechos para el desarrollo de las libertades que nos significan como seres humanos.

En este cambio tiene lugar y pertinencia el incremento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la construcción de consensos, es decir, el desarrollo de relaciones entre el Estado y la ciudadanía en el marco de la gobernanza, en medida que “la gobernanza requiere (...) una sociedad civil fuerte y organizada, ... un fuerte compromiso cívico y un considerable nivel educativo.” (Mayntz, 2001 citado en Parra y Chávez, 2016, p. 68), de manera que, “la deficiencia del sistema educativo, la exclusión y el rezago educativo” son barreras para el desarrollo de espacios de participación y la práctica de la gobernanza y, en consecuencia, para alcanzar gobiernos de mayor calidad en términos de eficacia, eficiencia, honestidad y compromiso con los valores de la democracia.

---

<sup>4</sup> Sobre este último punto –que no es menor, aunque suele pasarse por alto–, se hace respecto de la educación en Argentina, una advertencia atendible para todos nuestros países: “Los empresarios (...) no pueden continuar con el doble discurso de reclamar una cultura del esfuerzo y financiar los programas de televisión basura que impacta directamente en la socialización de las nuevas generaciones” (Tedesco, 2012, p. 147)

## La transición de la educación

De la misma forma que podemos hablar de una transición en el sistema político, cabe hacerlo de la transición en los sistemas educativos de la región. La vinculación entre democracia y educación tuvo su expresión en un ciclo de reformas educativas que corrieron de la mano de la apertura política para poner “las bondades de la educación pública” al servicio de los cambios políticos descritos anteriormente.

Un primer paso, que se desarrolló con intensidad en cada país, fue la revisión de los fines y los medios de la educación y los sistemas educativos de América Latina, en la medida que “la educación siempre posee una finalidad y adquiere un sentido que viene de fuera de ella misma y que responde al tipo de sociedad que queremos” (García-Huidobro y Falabella, 2013, p. 23), dicha finalidad, a decir de estos mismos autores, puede referirse: i) al desarrollo personal integral de los educandos, ii) a su formación como ciudadanos y la formación de una sociedad cívica y participativa, y iii) al desarrollo de las capacidades productivas personales y colectivas en el contexto de la sociedad del conocimiento a fin de lograr, a partir de la educación, una “transformación productiva con equidad [social]” (García-Huidobro y Falabella, 2013, p. 23).

Aunque puede resultar complejo tratar de articular en un mismo objetivo los fines antes mencionados, esta complejidad sintetiza acertadamente los términos del debate que se desarrolló en el resto de los sistemas educativos que nos ocupan. En todo caso, la transición educativa que acompañó a la transición democrática puede ser analizada desde la politología –tomando como referencia los ejes propuestos por Huntington (1994) con relación a las transiciones políticas– para comprender mejor la forma en que los sistemas educativos se alinearon en la región a las nuevas instituciones de la democracia (Trejo, 2015):

- El ejercicio de la autoridad en los sistemas educativos transitó del autoritarismo a la corresponsabilidad y el consenso (gobernanza), con una participación cada vez mayor de diversos actores sociales: jefes de familia, actores políticos, empresarios, instituciones educativas, investigadores educativos y organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros.
- Los fines de los sistemas educativos transitaron del incremento de la cobertura al de la calidad, medida con base en pruebas estandarizadas internacionales.
- Se pasó de la lógica del Estado Educador (Reimers, 2000) que determinaba unívocamente los contenidos, métodos y programas educativos, a la de atender una sociedad demandante de más libertades y, en consecuencia, de mejores servicios educativos; crítica, insatisfecha y cada vez en mayor medida deseosa de participar para gestionar sus diversos intereses y perspectivas.

El modelo para el cambio educativo fue la propuesta de “Educación para todos” planteada en Jomtiem, Tailandia (1990) y que aún sigue vigente. Alrededor de ésta, se formularon políticas para incrementar la pertinencia, la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos nacionales (SEN); y tuvieron en común las siguientes orientaciones generales (Loyo, 2018): i) la descentralización; ii) el incremento de la participación social en la educación de actores diversos y no sólo el magisterio; iii) extensión de los ciclos de educación obligatoria; iv) la profesionalización docente, reglas para su ingreso y promoción, y el desarrollo de sistemas de incentivos; v) la gestión escolar, vi) el desarrollo de sistemas de información educativa; y, vi) la búsqueda de la equidad educativa.

En síntesis, este ciclo de reformas educativas se centró en “la calidad, la gestión, en la pedagogía, el currículo y sistemas de evaluación” (Martinic, 2001, p. 7 citado en Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe [CREFAL], 2017a, p. 16). La

implementación de estas orientaciones encontró su máxima justificación en la consolidación de sistemas educativos con calidad, la cual ha sido una categoría particularmente difícil de objetivar. No obstante, las reformas de los noventa, como las que actualmente se desarrollan, han tenido y mantienen como referente principal documentos internacionales que reflejan un consenso mundial sobre el derecho a la educación y su vinculación con el desarrollo:

...pactos mundiales que, teniendo como base e inspiración la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), se han suscrito en estos años: desde la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), pasando por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (1994), hasta la Cumbre del Milenio (llevada a cabo en el año 2000) y, posteriormente, la construcción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], Gaceta, 2018, p. 3).

De ahí que las agendas gubernamentales educativas de la región presentan una larga lista de puntos en común (Blanco, 2014):

- Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación de la primera infancia que se brinda a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Asegurar la progresión oportuna y la conclusión universal de la educación primaria y secundaria.
- Eliminar las diferentes formas de discriminación para hacer efectivo el derecho a la educación.
- Mejorar la calidad de los procesos educativos y entornos de aprendizaje para cerrar las brechas en el acceso y la apropiación del conocimiento.
- Invertir más en los docentes y desarrollar políticas que integren la formación inicial y en servicio, la inserción laboral y condiciones ade-

cuadas de trabajo.

- Desarrollar sistemas de apoyo que colaboren con las escuelas y docentes en la atención a la diversidad del alumnado.
- Fortalecer los sistemas integrales de protección y promoción social.
- Democratizar el acceso al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).
- Aumentar la inversión y hacer más equitativo el gasto público en educación.
- Desarrollar sistemas de información desagregada por factores de exclusión.

Estos ejes señalan dos rutas de atención: a) las desigualdades educativas en términos de acceso, permanencia y aprendizaje; y b) el diseño de una política educativa con un enfoque de equidad e inclusión (Cevallos y López, 2018). Estos puntos comunes presentan retos no superados desde el primer ciclo de reformas educativas, desarrolladas en la década de los noventa, y el segundo ciclo de reformas educativas, realizadas en la segunda década del siglo XXI. Si bien las políticas de los noventa “permitieron aumentar la cobertura e introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión (descentralización, medición de resultados, etc.)” (Tedesco, 2007, pp. 92-93), no consiguieron:

- Mejorar la eficacia social de la educación (Ratinoff, 1995).
- Aún hoy, limitan “el derecho a una educación de igual calidad” (Blanco, 2014, p. 12).
- No tuvieron los impactos esperados en el proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en las aulas y escuelas (Tedesco, 2007).

De manera que las políticas educativas desarrolladas en la década de los noventa tuvieron obstáculos que no pierden actualidad y permanecen como retos a los que el diseño de las reformas educativas debe prestar atención,

“la regresividad de la distribución del ingreso, las desigualdades, las barreras sociales y la heterogeneidad cultural de la población.” (Ratinoff, 1995, p. 20).

En este sentido, los sistemas educativos en América Latina presentan desafíos similares, de una complejidad muy alta, que en los hechos interactúa y dialoga con la complejidad de los sistemas económico y social; lo cual, como advertimos en las primeras líneas, cuestiona la operación y la legitimidad de los sistemas educativos de la región, en la medida que:

[i]) la educación no está logrando revertir la situación de desventaja con que llegan los alumnos a la escuela (...); [ii]) aquellos que provienen de los hogares de menores ingresos, viven en la zona rural, pertenecen a pueblos originarios o afrodescendientes y presentan alguna discapacidad, se encuentran en una situación de desigualdad en todos los indicadores educativos, y [iii]) las brechas se acentúan a medida que se avanza en el sistema educativo, siendo más agudas en la educación secundaria y postsecundaria (Blanco, 2014, p. 18).

La problemática descrita denota que la estructura, distribución, recursos y resultados de los sistemas educativos de la región son diferenciados y negativos en la oferta educativa destinada a la población más vulnerable; lejos de disminuir la inequidad, el sistema educativo la perpetúa: “En las condiciones en que realmente operan las instituciones educativas, es difícil determinar cuál es su contribución adicional al progreso económico y la equidad social” (Ratinoff, 1995, p. 23).

## **Educación y sociedad en el arranque del siglo XXI en América Latina**

A pesar de los esfuerzos y sus logros evidentes, la educación vive en América Latina –pero no sólo en esta región–, un proceso de pérdida de valor social que vale la pena analizar, en la medida que es la materia principal

de una nueva generación de reformas educativas que se gestan en nuestros países, durante la segunda década del siglo XXI.

El abandono de la escuela parece responder a una convergencia de factores que terminan produciendo la desvalorización de la escuela y el retiro de los alumnos del sistema educativo tales como: la disminución de la calidad pedagógica, la debilidad de las escuelas donde estudian los más pobres, las escasas opciones de las familias, el aumento del costo de oportunidad (Herrera, 2009, p. 262).

El contexto en el que tiene lugar el hecho educativo en el siglo XXI presenta dos polos. Por una parte, las desigualdades sociales, por otra, el aumento del uso de las TIC, la globalización y la débil participación del Estado (Tedesco, 2007).

Esta dinámica –excluyente en sí misma– acrecienta las brechas sociales, y la educación –como proceso institucionalizado– ha dejado de ser un medio para contrarrestar dicha tendencia, puesto que no garantiza la movilidad social, entre otras razones por:

- Una consideración escasa o nula de los nuevos problemas, o sus nuevas formas de manifestación, en el diseño de las políticas educativas.
- Una vinculación integral escasa o nula de los procesos educativos, sus recursos materiales y financieros, con “los procesos de modernización tecnológica, los cambios culturales y cognitivos asociados [a este contexto]” (Tedesco, 2007, p. 99).
- Una oferta educativa deficiente para aquellos que provienen de los hogares de menores ingresos, viven en la zona rural, pertenecen a pueblos originarios o afrodescendientes y con discapacidad.

En este sentido, como antes se señaló, la escuela no está vinculando su oferta (el currículo, los materiales, la formación docente, el financiamiento), así como los aprendizajes alcanzados por los estudiantes y su pertinencia para

encarar los desafíos de la sociedad y la economía del conocimiento en el mundo global y local que define al siglo XXI...

Cuando las reglas y recursos de la escuela permanecen constantes, pero cambian la familia, la estructura social, la cultura, el mercado de trabajo, la ciencia y la tecnología, ese “permanecer idéntico a sí mismo de la escuela” se convierte en otra cosa, por ejemplo, en un anacronismo o en algo que ya no tiene el sentido que tenía en el momento fundacional. (...) En estas nuevas condiciones no es raro constatar que el lenguaje y la cultura de la escuela no coinciden con los de los niños, adolescentes y jóvenes. Cada uno de esos ámbitos parece obedecer a lógicas y dinámicas disímiles, que no se complementan y a veces hasta se contradicen y entran en conflicto. (Tenti, 2008, pp. 14 y 18).

Para que las reformas educativas sean relevantes, pertinentes y significativas, necesitan desarrollarse con un enfoque de equidad que gradualmente reduzca las brechas sociales, pero, ¿cuáles son las inequidades que le corresponde remover al sistema educativo para contribuir fundamentalmente a la inclusión educativa y social de todos y todas?

La respuesta sería: aquellas que son condiciones necesarias para construir una educación desde la visión de justicia: acceso, permanencia, procesos educativos y resultados de aprendizaje. Además, los expertos coinciden en señalar que este propósito de justicia social desborda los límites del sistema educativo, por ello se requiere desarrollar un enfoque intersectorial capaz de abordar los desafíos de un sistema particularmente amplio, interdependiente con otros sistemas sociales (salud, bienestar, participación política, desarrollo comunitario y familias) y, en consecuencia, complejo:

Mucha gente piensa hoy día que la crisis de la educación contemporánea trasciende la escuela, que más que un problema de enseñanza formal es un desafío de socialización en un mundo crecientemente dominado por factores de inseguridad (...) El supuesto principal de esta perspectiva es que en el mundo ambiguo y adaptativo que producen valores y objetivos cambiantes, las agencias tradicionales de socialización enfrentan problemas emergentes que trascienden

sus capacidades. Si los desafíos educativos expresan la crisis de la sociedad, concentrarse en curar disonancias institucionales implica usar medios escasos en los síntomas secundarios, en lugar de tratar de responder más eficazmente a las causas primarias de la enfermedad (Ratinoff, 1995, p. 30).

El desarrollo de políticas intersectoriales no resta importancia a las propuestas educativas contenidas en las actuales reformas (que, como se ejemplifica más adelante, atienden dimensiones de formación docente; evaluación; financiamiento; infraestructura, equipamiento y materiales; planes y programas de estudio; elementos pedagógicos; equidad e inclusión; entre otros.), sino que implica reconocer que la complejidad social actual demanda pensar estas políticas de forma articulada para superar no sólo a las barreras internas de los sistemas educativos, sino también a otras que inciden directamente y que están fuera del sistema, como: el nivel socioeconómico; el trabajo infantil; las condiciones inadecuadas de vida, salud y nutrición; la pobreza; las políticas que generan procesos de asimetría y subordinación cultural; entre otros factores (Blanco, 2014).

Esto no implica que la educación haya perdido el papel que se le confiere como medio para el desarrollo social; su actual pérdida de sentido es una condición superable con el desarrollo de una política educativa integral, es decir, que concilie las demandas al interior y exterior de los sistemas educativos.

Es indispensable volver a instalar el debate acerca de qué proyecto de sociedad queremos y qué lugar ocupa la educación en ese proyecto. (...) Pero asumimos que orientar las estrategias educativas hacia objetivos vinculados a promover más igualdad y más cohesión forman parte de un proyecto de este tipo. Sin ese proyecto, estos objetivos pierden sentido o quedan sólo como objetivos puramente sectoriales. (Tedesco, 2007, p. 100).

## Las reformas educativas y las organizaciones docentes

El panorama de la educación en América Latina nunca ha sido tan inquietante, como el que presenta en el arranque del siglo XXI, en primer lugar, porque nunca ha sido tan visible y central para tanta población. No se trata, como en el origen de nuestros sistemas educativos, de educar a las élites para sumar su ilustración a las ventajas que les daba la herencia colonial, ni de educar a las clases medias y populares para acompañar y sustentar el desarrollo industrial. Ahora se trata de educar a todos, incluso a los más desfavorecidos, a los indígenas, a los afro-descendientes, a las mujeres, a quienes enfrentan barreras de cualquier orden para ingresar al sistema educativo, aprender y usar lo aprendido para ejercer sus libertades y desarrollar su humanidad. La apuesta es enorme, si consideramos que se enfrenta a una de las estructuras sociales más desiguales del planeta, como lo es la estructura económica y social de América Latina. Bajo esta perspectiva, el desafío es político, antes que pedagógico.

La presión de los organismos internacionales y las pruebas estandarizadas reveló que la expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, principalmente en la educación básica, iba de la mano con aprendizajes insuficientes –con relación al desarrollo educativo de otras regiones del mundo– y con desigualdades dentro de cada país que pueden anular los efectos esperados de la educación para incrementar el desarrollo y la calidad de vida en la región. Al respecto, la sola preocupación por la inequidad no es suficiente:

De poco sirve analizar las desigualdades en un sistema educativo si, a posteriori, los centros escolares, los profesores y los municipios reproducen y promueven las desigualdades entre los alumnos en el seno de las aulas y de los pasillos y patios de las escuelas (Constans, 2008, p. 98).

La distancia entre las narrativas de las reformas educativas y las condiciones objetivas de inequidad son muy elocuentes. Los países de la región, en

general, iniciaron sus procesos políticos transicionales con niveles críticos de cobertura en secundaria en 1990, para el caso de Brasil, con apenas 38.4%; muy bajos para el caso de México, con 53.5%; y apenas con 71.1% para Argentina y 73.5% para Chile. Sólo una década después, en el 2000, México avanzó 20 puntos en este indicador; Chile, 12 puntos; Argentina, 25 puntos y Brasil más de 70 puntos, reportó una cobertura superior al 100% y se ubicó por encima de los otros países (Trejo, 2015). En el mismo periodo la cobertura de educación primaria fue prácticamente total para los países antes mencionados y, de hecho, la región alcanzó en 2010 una cobertura del 94.25%, cercana a considerarse universal (Trejo, 2015).

Lo anterior explica que los desafíos de los sistemas educativos hayan transitado de la preocupación por la cobertura, en los años noventa, a la preocupación por la calidad y la equidad en la segunda década del siglo XXI, concretamente, por los aprendizajes medidos en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, como también por la cobertura en la secundaria alta o nivel medio superior (EMS) y en el nivel superior (ES). En EMS, para el 2006, México reportaba una cobertura apenas cercana al 60% en el segundo grado de este nivel, poco debajo de Argentina, con el 63%, en tanto que Chile reportaba el 83% y Brasil casi el 90%; sin embargo, en educación superior, Argentina conservaba el mismo 60% (lo que habla de un sistema de bachillerato particularmente exitoso); mientras que México y Brasil reportaban índices apenas superiores al 20% en este nivel de formación profesional; Chile se aproximaba al 45% (Trejo, 2015).

Frente a este panorama, las reformas educativas en América Latina (RE) han transformado los sistemas educativos nacionales (SEN), al menos, en los siguientes propósitos: i) trasladar la exigencia de la cobertura hacia la calidad; ii) redefinir los parámetros de calidad para la educación pública; iii) diversificar los espacios para el diseño, definición, ejecución, divulgación y evaluación de las políticas educativas, en general y, particularmente, de las

políticas públicas para la educación básica; y, iv) generar sistemas nacionales de evaluación educativa.

Con este propósito, siguiendo criterios de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), Latinoamérica desarrolló entre 1980 y 2000, una generación importante de RE.

**Tabla 1. Estructura de las reformas educativas en América Latina.**

Criterios	Prioridades	Porcentaje de países que adoptaron las medidas
Aumentar la pertinencia	Transformaciones curriculares	66
	Respeto a la diversidad	44
Mejorar la Calidad	Sistemas de evaluación	100
	Programas de mejoramiento	33
	Capacitación docente	72
Promoción de la equidad	Atención a los niños en pobreza	38
	Programas de focalización	38
	Necesidades educativas especiales	38
	Educación Intercultural Bilingüe	33
Mejoramiento de la eficiencia	Descentralización	44
	Autonomía escolar	33
	Participación social en la gestión	44

Fuente: Machado, 2000. p. 23.

Alrededor de estas propuestas se generaron consensos y disensos donde la tensión, confrontación y colaboración entre los gobiernos y las Organizaciones Docentes (OD) resultó fundamental para implementarlas, reformularlas o bloquearlas, a partir de la presencia o no de procesos de negociación en cada país.

La respuesta más amplia a la crisis estructural que enfrentaron los Estados latinoamericanos en el último cuarto del siglo anterior fue la reforma de sus marcos legislativos que, en todos los casos comparados, con la sola excepción de México, comprendió la aprobación de nuevas constituciones y junto con éstas, la aprobación de nuevas leyes de educación.

**Tabla 2. Reformas constitucionales y educativas transicionales.**

	Reforma Política	Año	Reforma Educativa	Año
Argentina	Nueva Constitución Nacional	1994	<i>Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación</i>	1993
Brasil	Nueva Constitución Federal	1988	<i>Ley 9.394. Directrices y bases del sistema educativo nacional</i>	1996
Chile	Nueva Constitución Política Fin de la dictadura e inicio de la concertación	1980 1989	<i>Ley n.º 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)</i> <i>Ley de Calidad y equidad</i>	1990 2011
México	Reforma político-electoral (Art. 41 Constitucional) Reforma educativa (Art. 3 y 73 constitucional)	1990 2013	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</i> <i>Ley General de Educación</i>	1991 1993

Fuente: elaboración propia.

Este proceso se desarrolló como parte de la transición hacia la democracia, lo que redimensionó el papel de las OD como protagonistas de la política educativa, pero también de la política nacional. La sincronía entre las reformas políticas y las RE, la convergencia de actores en ambos procesos, la necesaria imbricación del debate educativo con la lucha política y los movimientos sociales ha tendido a mezclar y, eventualmente, a confundir la naturaleza y el impacto de la participación del magisterio en las RE.

Esta generación de reformas, como los arreglos democráticos en que surgieron, se encuentra en un momento de profunda revisión, incluso de crisis.

La reforma de las reformas es la tarea actual de legisladores y educadores en la región. Una tarea que lleva ya varios años y no logra concretarse.

Un notable fracaso ha sido la Reforma Constitucional de 2013 en México, que elevó el mandato de la calidad, la creación de un Servicio Profesional Docente y la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a la propia constitución pero que, en los hechos, se implementó con desatino y violencia, como una agresión contra el magisterio y las escuelas públicas; apenas en sus inicios está a punto de ser derogada con el beneplácito de una amplia mayoría social, incluyendo a los actores educativos más relevantes.

Otro dato importante es el giro de la privatización a la reincorporación estatal de escuelas en Chile y la demanda de prohibir el lucro a las instituciones educativas, así como los avances en la consolidación del FUNDEF (Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio), creado en 1997 y que mantiene un papel determinante en el éxito educativo brasileño.

Habrà que valorar también el resultado de las reformas en Argentina como resultado del acercamiento natural entre la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CETERA) y el gobierno de Kirchner entre 2003 y 2007, que derivó en tres nuevas legislaciones: i) Ley de Educación Técnica Profesional, ii) Ley de Financiamiento Educativo, y iii) Ley Nacional de Educación (Trejo, 2015).

## **Estructura de las reformas educativas en América Latina en el siglo XXI**

En todas estas RE destacan, en primer término, i) el reconocimiento de la educación como un derecho humano; ii) la modificación de las bases constitucionales de los sistemas educativos; iii) disposiciones constitucio-

nales sobre el financiamiento de la educación; iv) la regulación general de la educación; v) la regulación de la evaluación educativa; y, vi) la regulación de la carrera magisterial o docente.

Las reformas del siglo XXI consideran, cada vez en mayor medida, aspectos para robustecer sistemas educativos estables, bien soportados financieramente y capaces de atender, desde un enfoque de derechos humanos, a todos sus alumnos.

**Tabla 3. Dimensiones de la reforma educativa en cuatro países de América Latina 1993-2016.**

	Argentina 1993 –a la fecha	Brasil 1988- 1996	Chile 2006-2016	México 2012-2016
Objetivos de la Reforma	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Calidad.</li> <li>-Capacitación de los docentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad.</li> <li>-Profesionalización de los docentes.</li> <li>-Evaluación de los docentes y estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la calidad para recuperar el sentido de la educación.</li> <li>-Combatir la segregación y promover la inclusión.</li> <li>-Lograr la gratuidad para ofrecer la educación como un derecho social.</li> <li>- Fortalecer la formación, capacitación y acreditación de docentes.</li> <li>-Reposicionar a la educación pública en todos los niveles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la calidad de la educación básica.</li> <li>-Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en educación media superior y superior.</li> <li>-Impulsar la profesionalización de la educación inicial de los maestros, apoyando a las Normales para que impartan una educación de excelencia.</li> <li>- Recuperar la rectoría del SEN.</li> </ul>

	Argentina 1993 –a la fecha	Brasil 1988- 1996	Chile 2006-2016	México 2012-2016
Base constitucional	Nueva Constitución Nacional.	-Constitución Federal 1988 -Ley N° 4.024 -Ley N° 9.394 directrices y las bases de la educación nacional.	Constitución Política de la República de Chile (1980), Artículo 19 secciones 10 y 11 con reformas de 1999, 2003, 2007 y 2013.	Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 3° y 73 reformados en 2013 <sup>5</sup> .
Modificaciones legales	Ley No. 24 195, llamada Ley Federal de Educación.	Ley 9.394, directrices y bases del sistema educativo nacional, ha sido modificada por última vez en 2006.	-Ley General de Educación. -Ley de inclusión escolar. -Ley del sistema de Desarrollo Profesional Docente.	-Reforma integral de la educación básica y reforma integral de la educación media superior (2011). -Obligatoriedad de : Educación preescolar (2003). Secundaria básica (2006). -Educación Media Superior (2012). -Alianza para la Calidad Educativa (2008).

5 En los hechos, este propósito buscó alcanzarse con las siguientes medidas: i) se creó un organismo autónomo constitucional como máxima autoridad en el ámbito de la evaluación educativa –el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)–; ii) se creó un Servicio Profesional Docente (SPD); iii) se ordenó el levantamiento del primer Censo de Escuelas, Maestros, Alumnos de Educación Básica y Especial (CE-MABE); iv) se re-centralizó el manejo de la nómina educativa; v) se desarrollaron diversos sistemas de información por parte de las autoridades educativas y se fortalecieron los mecanismos de acceso a la información aplicables a la administración pública en los tres órdenes de gobierno. No obstante, a partir del fracaso de la Reforma Educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto en febrero de 2013, se fundamenta la evidente necesidad de modificar un conjunto de normas que trataron de instituirse, sin éxito, en la medida que sus resultados para la gobernabilidad y el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) han sido poco menos que infructuosos.

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:  
**notas para la educación en el siglo XXI**

	Argentina 1993 -a la fecha	Brasil 1988- 1996	Chile 2006-2016	México 2012-2016
				-Reformas a la Ley General de Educación, Ley General del servicio Profesional Docente y Ley del INEE (2013).
Ingreso y promoción docentes	Selección, méritos, concursos y evaluaciones.	Concursos Públicos, Contratación temporal	Méritos, concursos y evaluaciones.	Concursos y evaluaciones.
Instituciones a cargo de evaluaciones	-Secretaría de Evaluación Educativa. - Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa.	- <i>Sistema Nacional de Avaliação da Educação Basica.</i> - <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.</i>	Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
Mejoramiento de infraestructura	- Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (Programa Nacional 700 Escuelas). - Más Escuelas II. - Más Escuelas III. - Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Universitaria. - Universidades I.	- Programa Nacional de Tecnología Educacional (ProInfo). - Plan de Acciones articuladas (PAR).	Plan estratégico de Infraestructura Escolar.	-Programa escuelas al CIEN. (2015). -Instituto Nacional de Infraestructura Educativa.

Fuente: elaboración propia con información de CREFAL, 2017a y 2017b.

De ahí que la transición haya abonado a la transparencia y la rendición de cuentas en aspectos presupuestales de los sistemas educativos y sean puntos de acuerdo en las nuevas legislaciones (y de observancia de los ciudadanos) los siguientes: 1) la asignación para la educación / presupuesto total; 2) el % del gasto en educación / gasto público; 3) el gasto por estudiantes y por nivel; 4) el ejercicio del gasto (centralizado / descentralizado); 5) la distribución del financiamiento público; 6) la regulación del costo de la educación privada; 7) los % destinados a inversión y gasto; 8) el financiamiento de la construcción y mantenimiento de infraestructura; 9) la dotación de equipos, servicios, textos y materiales; 10) medidas para asegurar y ampliar la gratuidad; 11) programas de becas y ayudas educativas; 12) programas de transferencias asociadas a la permanencia en la escuela; y 13) el apoyo preferencial a las escuelas marginales.

En los aspectos pedagógicos se ha avanzado en: 1) la obligatoriedad del Estado de ampliar la disposición de la educación gratuita y de calidad durante más años del trayecto educativo, como se recordará, al inicio del proceso ésta no abarcaba más de 6 años que correspondían a la educación primaria en todos los países, y ahora se prolonga desde la educación preescolar hasta el bachillerato –excepto en Brasil, pero se está discutiendo ahora, como también se discute sobre la gratuidad de la educación superior en Chile y en México, mientras que en Argentina, es ya una conquista alcanzada; 2) el rediseño de trayectorias educativas más atractivas y pertinentes para los estudiantes; 3) nuevos currículos –en su sentido amplio: planes y programas, materiales, métodos y evaluaciones de los aprendizajes– en todos los niveles educativos, bajo el enfoque de los derechos humanos y del derecho a aprender; y, 4) una amplia dotación de becas vinculadas a la asistencia a la escuela, que se incrementan conforme se avanza en la trayectoria escolar.

En cuanto a la gestión escolar y la infraestructura, los sistemas de la región están transitando, cada vez más, hacia: i) una mayor autonomía escolar en

todos los niveles (incluso curricular y de gestión de personal, en los márgenes que lo permitan las relaciones contractuales con las organizaciones docentes y sindicatos); 2) transferencias de recursos materiales y financieros directas e indirectas a las escuelas; 3) funcionamiento de órganos colegiados de decisión directiva y académica en las escuelas; 4) creación y funcionamiento de órganos de participación de los padres de familia y de la comunidad no escolar; y, 5) evaluaciones y resultados de políticas implementadas (en cuanto a insumos, procesos y resultados).

En cuanto a equipamiento y equipo, el reto que recogen las nuevas legislaciones es: i) dotar de infraestructura adecuada y con conectividad a los planteles; 2) distribuir equipo de cómputo o dispositivos móviles a los alumnos de grados seleccionados; 3) generar condiciones de comodidad, sanidad y estímulo a los alumnos.

El último gran eje de las reformas del siglo XXI es generar marcos que den certeza y motiven la profesionalización del magisterio, visto ahora como un profesional del que se requiere una elevada capacitación y compromiso, lo que implica transformar: 1) la organización de la formación inicial docente; 2) los mecanismos y procedimientos para acceder al servicio profesional docente; 3) las estrategias de formación continua, superación y desarrollo profesional; 4) políticas de evaluación del desempeño docente; 5) evaluación de las políticas implementadas. Todo ello, desde luego, en un marco de diálogo y búsqueda de consensos.

## **En síntesis**

Las reformas que hoy se procesan en los Congresos, pero también en las plazas y las calles de nuestros países, marcarán el destino de América Latina por lo que resta del presente siglo. Estamos obligados a la reflexión y a la responsabilidad, a la disposición al acuerdo y la altura de miras, para

generar una educación que dialogue con el desarrollo político de nuestras democracias, que les confiera sentido y sustento... que abone a la igualdad y a los valores humanos, como condición mínima necesaria para alcanzar el potencial de desarrollo que tiene la región.

En esta tarea estamos claramente rezagados. Otras experiencias, en otras latitudes, han puesto muestras muy notables sobre lo que una sociedad cívica, democrática, participativa, ética y dialogante puede lograr a través de la democracia.

Este arreglo –el más humano de los arreglos políticos posibles hasta ahora conocido– está comprometido necesariamente, con el desarrollo de una educación acorde con estos valores: equitativa, incluyente, crítica, dialogante y humana... que ubica en el centro al educando y su contexto, que no es indiferente a sus condiciones de educabilidad (salud, apoyo familiar, condiciones económicas y sociales); que impacta, se reproduce, cobra sentido, fuerza y futuro en su relación con la democracia para lograr desde esta plataforma –democracia y educación– avanzar en el desarrollo humano y de la región.

## Referencias

- Bauman, Z. (2013). *Vida líquida*. Ciudad de México, México: Paidós.
- Blanco, R. (2014). Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. En Álvaro, M., Rosa B. y Laura H. (Ed.), *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 11-35). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Bodemer, K. (1998). La globalización. Un concepto y sus problemas. Nueva sociedad (156), pp. 54-71. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/2697\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2697_1.pdf)

- Castells, M. (2005). (3ED). La sociedad red. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). 2017a. *La reforma educativa en México, Chile, Ecuador y Uruguay Aportes para un análisis comparativo*. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). 2017b. Estudio bibliográfico comparativo de la reforma educativa mexicana, respecto de los sistemas educativos más desarrollados de Latinoamérica. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Cevallos Estarellas, P. y López, N. (2018). La política educativa de México en el contexto de América Latina. *Gaceta* 4(12), pp. 8-15.
- Cogollos, S.M. (s.f.). La popularización de los líderes outsiders en América Latina, como respuesta a la crisis democrática de la región: un estudio del caso peruano. *Revista de ciencia política*, (15). Recuperado de <https://www.revinciapolitica.com.ar/num15art9.php>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)
- Concheiro, L. (2016). *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*. Barcelona, España: Anagrama.
- Constans, M. (2008). Los sistemas educativos en Iberoamérica desde la perspectiva de la equidad y la excelencia. Análisis a partir del proyecto PISA y otros indicadores del sistema educativo. En Juan Eduardo G. H., Vicent D. y Guadalupe, F. (Coord.) *Políticas Educativas en América Latina ¿transición hacia un nuevo paradigma?* (pp. 154-170) México: Secretaría de Educación Pública/ Subsecretaría de Educación Básica.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Diamond, L. (1997). ¿Terminó la tercera ola? Este país (73), pp. 1-13. Recuperado de [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/73/1\\_propuesta\\_termino\\_diamond.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/73/1_propuesta_termino_diamond.pdf)
- García-Huidobro, J.E. y Falabella, A. (2013). (Eds.) *Los fines de la educación*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones U.C.

- García Medina, Adán Moisés, et. al. (2011) Evaluación de los aprendizajes en el aula Opiniones y prácticas de docentes de primaria en México. México, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Recuperado de <[https://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Publicaciones\\_CONPEE/pdf/ev\\_delos\\_aprend.pdf](https://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Publicaciones_CONPEE/pdf/ev_delos_aprend.pdf)>
- Gavilán, M.G. (1999). La desvalorización del rol docente. *Revista Iberoamericana de Educación* (19). Recuperado de <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie19a05.htm>
- Herrera, M. (2009). El valor de la escuela y el fracaso social. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 7 (4), pp. 254-263. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/5391/5830>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, España: Paidós.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2018). Reformas educativas en Latinoamérica: realidades y prospectivas. *Gaceta* 4(12), pp. 3-4.
- Lagos, M. (s.f.). El fin de la tercera ola de democracias. Recuperado de [file:///C:/Users/Cresur%2010/Downloads/Annus\\_Horribilis.pdf](file:///C:/Users/Cresur%2010/Downloads/Annus_Horribilis.pdf)
- Linz, J.J. (1971). *Del autoritarismo a la democracia*. Estudios Públicos. Yale University Press. Recuperado de [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184037/rev23\\_jlinz.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184037/rev23_jlinz.pdf)
- Loyo, A. (2018). ¿Qué queda hoy de la gran ola de reformas educativas de los años noventa en América Latina? *Gaceta* 4(12), pp. 42-48.
- Machado, A. L. (Coord.). (2000). Informe Subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000, UNESCO-OREALC.
- Meléndez Guerrero, C. (s.f.). El fenómeno del outsider en América Latina. Recuperado de <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/1333/3803.pdf>
- Parra García, R.R. Y Chávez Sánchez, Gabriela. (2016). La gobernabilidad y gobernanza de los sistemas educativos y su relación con la implementación de las políticas educativas. En L. Talina (eds.). *Gobernabilidad y política universitarias* (pp. 64-71). México, Nayarit: Proceedings-©ECORFAN. Recuperado de [https://www.ecorfan.org/proceedings/CDU\\_VIII/TOMO%208\\_8.pdf](https://www.ecorfan.org/proceedings/CDU_VIII/TOMO%208_8.pdf)

- Ratinoff, L. (1995). Reforma de la educación: instituciones y necesidades. *Pensamiento educativo*, 17, pp. 15-48.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 30 (2), pp. 11-42.
- Tedesco, J.C. (2007). Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. *Rev. Pensamiento Educativo*, 40 (1), pp. 87-102.
- Tedesco, J.C. (2012). Educación y Justicia Social en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Tenti Fanfani, E. (2008). Mirar la escuela desde afuera. En Emilio T.F. (Ed), *Nuevos temas en la agenda de política educativa* (pp. 11-26). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Therborn, G. (2016). (2ª ed.). Los campos de exterminio de la desigualdad. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Trejo Catalán, J.H. (2012). Educación y democracias en la transición política mexicana. *Revista AZ. Educación y cultura*. Recuperado de <http://www.educacionyculturaaz.com/educacion-y-democracia-en-la-transicion-politica-mexicana/>
- Trejo Catalán, J.H. (2015). Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México. Chiapas, México: Secretaría de Educación del Estado de Chiapas.

# Políticas Públicas efectivas para sociedades fragmentadas

*Carlos Haefner*

## Resumen

En el siguiente texto se describe el tránsito de la Modernidad a la condición Posmoderna, el cual ha implicado el cuestionamiento a “los grandes relatos” que condicionaron el siglo XX. De cara al siglo XXI –caracterizado por la volatilidad y las interconexiones globales–, el autor ejemplificará cómo esta condición Posmoderna moldea las relaciones sociales a nivel macro y micro social. En este sentido, esta reflexión cuestionará la certeza del desarrollo del individuo en diversos ámbitos, a consecuencia de fenómenos superlativos en el contexto latinoamericano como la desigualdad, los retos que ésta plantea para la inclusión social y el papel que las instituciones y las políticas públicas tienen en este contexto.

**Palabras clave:** Estado, desigualdad social, desarrollo económico y social, política pública.

## El paso de la Modernidad a la Posmodernidad

La crisis de la Modernidad y su expresión en la sociedad industrial da paso a nuevas coordenadas enmarcadas en la Posmodernidad, generando múltiples consecuencias indeseadas y latentes en los sistemas sociales y los individuos, quienes se ven presionados por la necesidad de reconstruir relatos sobre sí mismos (Vattimo y Snyder, 1994). La Posmodernidad se instituye como una nueva experiencia que reorganiza el tiempo y el espacio, impulsando grandes cambios sociales que se expresan en forma de un malestar

creciente ocasionado por la incertidumbre, ambigüedad, ansiedad, falta de seguridad, dependencia, carencia de control y un horizonte de vida incierto en los tiempos actuales (Bauman, 2001).

Estos cambios sociales, culturales y políticos conllevan paradigmas y perspectivas que explican el ocaso de una Modernidad<sup>1</sup> pretérita, pero poco comprenden el porqué de los procesos transformacionales emergentes. La así llamada Posmodernidad ha propuesto importantes cambios en los cimientos filosóficos de las ciencias sociales. En los últimos veinte años algunos de sus postulados se han convertido en ejes importantes de diferentes áreas del conocimiento; la educación no es la excepción (Vattimo y Snyder, 1994).

La vida cultural –que comprende al individuo– ha experimentado cambios profundos desde el siglo XIX, a partir de una visión de vida romántica del “yo” que centra su camino y sentido de verdad en el establecimiento de relaciones, la importancia del individuo, su profundidad interior y emociones; honrando y vigorizando el lenguaje del “deber”, confiriendo importancia a los valores, pasiones, sentimientos morales y el deseo interior oculto del ser (inconsciente). Esta transición hizo posible enfatizar el discurso de la Modernidad a lo largo del siglo XXI, en la medida que funda sus principios en la razón y observación; toma gran importancia la actitud científica guiada por un individuo racional que busca el progreso, la conquista de logros materiales y el perfeccionismo (Gergen, 2006b). Para Gergen (2006b) este último discurso o narración social del “yo” pasaría a denominarse “yo moderno”.

Posteriormente en la transición Modernidad-Posmodernidad, las ciencias sociales intentan acompasar teorías y métodos para dar cuenta de los nuevos escenarios que advertían el tránsito a una nueva época de la mano con

---

<sup>1</sup> Algunos afirman: “que la modernidad surge propiamente con la Revolución francesa [1789] y termina con la primavera de París [mayo de 1968]. Otros, pretenden que empezó con René Descartes [1596-1650] y con F. Bacon [1561-1626] y termina con Nietzsche, Weber y Heidegger.” (Vattimo y Snyder, 1994, p.17).

el cambio de siglo, tratando de visualizar las razones y alcances de una crisis –en la dimensión de los relatos legitimadores– y, en consecuencia, en el advenimiento de una condición Posmoderna (Lyotard, 1991). De esta forma, la Posmodernidad se levanta como un espacio de crítica hacia el *estatus* del conocimiento y los “grandes relatos” que dominaron hasta las postrimerías del siglo XX (Lyotard, 1991).

Las consecuencias de este viraje para los relatos de la Modernidad han sido significativas, ya que se han generado profundos procesos de reformulación del pensamiento social occidental como marco interpretativo, lo cual ha ido asociado al cuestionamiento de las visiones totalizadoras de la sociedad que forman parte de la llamada condición posmoderna (Baudrillard, 1991; Lyotard, 1991; Vattimo y Snyder, 1994).

Esta Posmodernidad vino acompañada de un residuo de la Modernidad, un “tiempo líquido” (Bauman, 2001), que marcó las relaciones y las tornó precarias, transitorias y volátiles en términos sociales, haciendo que el tránsito de periodos fluyera de una Modernidad “sólida” –estable, repetitiva– a una “líquida” –flexible, voluble–, donde los modelos y estructuras sociales ya no perduran lo suficiente en el tiempo como para enraizarse y gobernar las costumbres de los ciudadanos; las interconexiones globales cumplen ahora un rol gravitante en la configuración de la comunicación y de los discursos sociales.

Como afirma Sassen (2007) los procesos transnacionales (como la globalización política, económica y cultural) enfrentan a las ciencias sociales con nuevos desafíos teóricos y metodológicos, porque lo global trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y compromete de modo directo algunos supuestos clave de las ciencias sociales: la consideración del Estado-nación como contenedor de los procesos sociales, la correspondencia implícita entre territorio nacional y lo nacional como característica.

### *Individualidades incluidas y excluidas*

Estos procesos de globalización significan estabilidad en el tiempo y proyección para los “incluidos”, pero para los “excluidos” denotan incongruencia temporal y deslindamiento del futuro (Beck, 1998a); es decir, puede entenderse como el desmoronamiento de los significados comunes que conformaban ambientes de confianza que actuaban antaño como constructores de las biografías. Este nuevo fenómeno coloca al individuo como actor, diseñador, malabarista, director de escena de su propia vida, redes sociales, compromisos y convicciones; lo cual tiene consecuencias e implicaciones en la conformación de la identidad en contextos adversos, por ejemplo, de fragmentación social (Beck, 1998a). En estos escenarios es posible “percatarnos de que cada verdad sobre nosotros mismos es una construcción momentánea, válida sólo para una época o espacio de tiempo determinados y en la trama de ciertas relaciones” (Gergen, 2006b, p. 39).

Ciertamente, en el contexto de dichos complejos cambios, los individuos son impactados en las estructuras de las supuestas certezas que sustentarían sus devenires en la sociedad contemporánea. Ello ha dado paso a una variedad significativa de perspectivas que tratan de dar cuenta de las nuevas coordenadas. Así, por ejemplo, tenemos el conocido aporte sobre el aumento sostenido de la individualización en la sociedad del riesgo (Beck, 1998b), la conformación de la identidad en un contexto de “comunidades heterogéneas” (Gergen, 2006a) y la presencia abrumadora de “miedos intangibles” que se apoderan de las cotidianidades de los individuos en la sociedad actual (Bude, 2017).

Beck (1998a) define la individualización cuando se percibe a la persona como agente de su propia biografía, identidad, redes sociales, compromisos y convicciones. Implica una forma de construcción de la identidad en cuanto a la relación individuo-sociedad. Se genera el criterio basal para reconsiderar las formas de construcción identitaria en sociedades de riesgos

de capitalismo periférico, en comparación con las del capitalismo tardío, porque la individualización supone el mecanismo de construcción identitario primigenio.

La individuación caracteriza a las sociedades con una estructura económica de capitalismo periférico, lo que implica que las funciones institucionales se ejecuten de forma desregulada, incapaces de articular la desigualdad y dar oportunidades de acceso a sus soportes diferenciados. La individuación emerge bajo estos mismos contextos determinados por la masificación y generalización de la exclusión, implicando que una parte de la población queda totalmente privada de las prestaciones de los sistemas funcionales, “concondenando formas no previstas de estabilización que otorgan posibilidades de subsistencia a dicho entramado” (Robles, 2005, p.7). Las formas de estabilización de individuos insertos bajo un fenómeno de exclusión masificada, se traducen comúnmente en la creación de relaciones de dependencia con sus pares, comportamientos o conductas basadas en la solidaridad y el cuidado, y también en una concepción del “sí-mismo” guiada por el reconocimiento del Otro, por encima de una individualidad auto-realizada (Robles, 2005).

### *Comunidades heterogéneas disímbolas*

Por su parte, K. Gergen (2006a) sostiene que el ser humano, desde su nacimiento, se encuentra bajo la influencia de las relaciones de su comunidad, y en las acciones coordinadas en las cuales empieza a construir, de-construir y co-construir los significados, los cuales dependen del contexto (orientación) y cuya función es favorecer la inclusión, ya que en la medida que se construyen, de-construyen y co-construyen, cualquier tipo de significado es válido. Además, favorecen la creación del sentido y mantienen co-accionada a la comunidad (Gergen, 1996).

Gergen (2006b), ante el problema de la volatilidad de nuestros tiempos, menciona que son las tecnologías de saturación social los mecanismos cen-

trales en la supresión contemporánea del “yo individual”. La saturación social es descrita por Gergen (2006b) como un aumento continuo de “la cantidad y variedad de las relaciones que entablamos... Y cuando este aumento se torna extremo, llegamos a este estado de saturación” (p. 97). Dichas tecnologías han generado cambios profundos en las sociedades: exponen a nuevos estilos de vida y, cada vez más, se pone en tela de juicio la idea del “yo unitario”, simple y poseedor de alguna esencia última y definible. El sujeto social se configura y re-define en función de “comunidades heterogéneas”.

Este tipo de comunidades distingue entre: “comunidades heterogéneas urbanas —convivencia plural en la gran ciudad—, comunidades fantasma residencial —convivencia espacial, no existencial— y comunidades simbólicas mediáticas —convivencia virtual, no real—” (Gergen, 2006b, p. 272). Ninguna de estas comunidades de reemplazo ofrece los créditos necesarios para cubrir la demanda que surge de añorar una identidad compartida, aunque los términos y la apariencia puedan inducir a creerlo<sup>2</sup> (Bermejo, 2013). Por tanto, cuando Gergen (2006b) se refiere a “comunidades heterogéneas” está hablando en realidad de:

...enclaves y grupos que viven en medio de su propia realidad, compartiendo motivaciones, argumentos, valores y costumbres; pero a fin de conservar diferenciada su forma de vida es deseable desalentar amistades con otros miembros de otros grupos y crear lugares propios. (p. 267).

### *Sociedad del miedo y malestar social*

Por otra parte, para el sociólogo alemán Heinz Bude (2017) la característica esencial de la sociedad Moderna lo constituye la expansión en las capas sociales de los “miedos intangibles”, que se pueden identificar como miedo al fracaso, a perder la identidad y la desesperanza; los cuales son

---

2 Para Gergen (2006b) “las formas de comunidades heterogéneas actualmente emergentes representan una «perversidad polimorfa», porque en apariencia ofrecen lo que en el fondo niegan” (p. 270).

muy difíciles de cuantificar y comprender, dado que, desde los enfoques comprensivos de la realidad actual, se hace más certero medir el miedo frente a fenómenos más concretos, como el miedo a los resultados de la economía, el desempleo, el cambio climático, las migraciones, la inseguridad ciudadana, entre otros aspectos. Miedos tangibles sobre los cuales los gobiernos diseñan políticas públicas, las implementan y evalúan en virtud de su efectividad para reducir sus efectos en los ciudadanos.

Para Bude los miedos intangibles tienen una correlación menos definida, proceden de diversas fuentes, sus efectos son latentes y poco se conocen sus patrones de evolución. Al parecer, en esta sociedad de transformaciones se ignoran los alcances, intensidad y propagación de tales miedos, lo cual representa una brecha significativa de información para revelar los comportamientos colectivos que puedan generar y cómo se interiorizan.

Los diagnósticos que se realizan para identificar y caracterizar los miedos sociales tangibles con base en instrumentos rigurosos –encuestas, grupos focales, paneles de expertos, etc.– permiten ubicar aquellos temas y problemas públicos que colectivamente generan incertezas/miedos en las sociedades, posibilitando el diseño de una agenda de políticas públicas. Sin embargo, es factible que sus resultados difieran de manera importante cuando se les pregunte a los ciudadanos cómo les afectan esos riesgos individualmente.

### *Incertidumbre en la educación*

La complejidad social y sus diferenciados procesos de integración/exclusión social llevan consigo riesgos y temores infinitos que, al decir de Bude, han penetrado sigilosamente las capas sociales europeas. Las características de la llamada “sociedad del miedo”, descrita por el autor, ya se observan en las sociedades latinoamericanas carentes de Estados de bienestar y que, frente a avasalladoras políticas de mercado poco reguladas, los individuos han visto cómo se privatizaron en forma sistemática parte importante de

los bienes públicos, y con ello, la oportunidad, alcance y calidad de los servicios, por ejemplo, la educación.

Para este sociólogo alemán se vive en una sociedad marcada por una incertidumbre perturbadora, una rabia contenida y una amargura tácita, no sólo en las relaciones íntimas y el mundo laboral, sino también en la esfera política y los servicios financieros. Esta sociedad le exige cada vez más al individuo correr aceleradamente la cerca de las metas individuales, dibujar nuevos y complejos indicadores para ir monitoreando los factores de éxito que debe alcanzar para ser considerado integrante de la sociedad de consumo. Este fenómeno de competencia socialmente valorada conlleva un permanente miedo a la marginación social, a quedarse solo o a caer una vez alcanzada la meta.

Después de mucho esfuerzo por romper las cadenas de la pobreza, miles de jóvenes van por la meta de avanzar en la movilidad intergeneracional mediante el acceso a la Educación Superior, pero suele ocurrir que en sistemas educacionales desregulados y segregados social y territorialmente, no sólo obtienen una educación precaria, sino que además no logran el reconocimiento social y laboral esperado. Hay que recordar que en América Latina el sistema de Educación Superior tiene un peso fuerte de las instituciones privadas, con significativos aportes para su desarrollo, lo cual contrasta con un sistema público cada vez con más problemas de financiamiento y, no pocas veces, de gestión. Al mismo tiempo, hay países que han desregulado completamente el acceso a la Educación Superior, disminuyendo las barreras de entrada a instituciones que se han caracterizado por lucrar sin una mínima correspondencia con la calidad de sus servicios educacionales. Por desgracia, en no pocas de estas instituciones de acceso masivo asisten miles de jóvenes vulnerables que finalmente egresan con disminuidas posibilidades de inserción laboral y con salarios de segunda línea frente a graduados similares, pero de instituciones con niveles de acreditación académica

destacados, generándose un nuevo tipo de segregación que hace trizas las posibilidades objetivas de movilidad social intergeneracional, pues en el mejor de los casos se vuelve muy baja o bien, nula, como lo han demostrado algunos estudios para el caso de Chile.

Al decir de Bude (2017) la promesa de bienestar se puede transformar en miedo y resentimiento social, elementos fundamentales a tener en consideración para observar desde las ciencias sociales. Las nuevas formas de conflictividad social son el rechazo de la promesa de las organizaciones políticas tradicionales –por parte importante de la ciudadanía– y el surgimiento de nuevos populismos de diversas tendencias ideológicas que pretenden –y se esfuerzan por difundir su promesa– hacerse cargo del malestar de la ciudadanía. Aquel individuo –subjetividad moderna– que pese a dar lo mejor de sí por lograr las altamente valoradas metas sociales y que, incluso siente que logró avanzar mucho en su consecución, hoy se siente desplazado y/o excluido de las promesas de bienestar. Como resalta Bude:

El miedo marca una época en la que están avanzando los populismos de derecha, aumentan los casos de depresión y se experimenta el capitalismo como una coyuntura crítica. El miedo es síntoma de una situación social de incertidumbre. La clase mayoritaria ve peligrar su futuro y el individuo se siente arrojado a un mundo en el que ya no se siente resguardado ni representado (2017, p. 2).

En América Latina se observa una reconfiguración de las subjetividades en sociedades de riesgo que se caracterizan por una persistente y profunda desigualdad social, donde las políticas públicas siguen teniendo un efecto redistributivo marginal.

Por ello es fundamental lograr avanzar en procesos evaluativos que den cuenta de las reales capacidades estatales latinoamericanas para reducir las complejidades de sociedades altamente desiguales y con déficits im-

portantes de cohesión social<sup>3</sup>, en las cuales se viven fuertes situaciones de descontento y malestar social por parte de los amplios sectores excluidos de la promesa de bienestar, los cuales, a través de diversas modalidades, manifiestan sus reivindicaciones para hacer visibles sus demandas que por décadas han estado socavadas frente a un modelo de crecimiento centrado en el mercado (Hopenhayn y Sojo, 2011).

## **Capacidades institucionales públicas, desarrollo e inclusión social**

En la década de los noventa la globalización económica y sus avances generaron la promesa de un nuevo espíritu del capitalismo. Los países llamados emergentes serían no sólo beneficiados, sino que también liderarían estas transformaciones. A breve andar, las profundas crisis financieras mundiales mostraron que la esperanza de una globalización incluyente sólo fue un espejismo.

Las consecuencias de la especulación financiera y el consecuente derrumbe de los mercados terminaron siendo a costa de los ciudadanos; la cara social de la globalización fue y sigue siendo el impacto de este proceso en la vida y el trabajo de las personas, sus familias y comunidades. Es lo que lleva a la gente a protestar, indignarse, desconcertarse y sentir miedo frente a la incertidumbre del futuro. Una suerte de “modernidad desbordada”, como señala Appadurai (2001).

Uno de los riesgos sin precedentes de esta forma de radicalización de la monetarización lo constituye el aumento de la desigualdad y fragmentación social en gran parte del mundo, lo que ha puesto en crisis aquellas tradicionales regulaciones que muchas sociedades habían logrado conformar para controlar los riesgos económicos y garantizar condiciones mínimas de

<sup>3</sup> Definido como “una dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2007).

bienestar y seguridad a sus ciudadanos. Como dirán Beck, Giddens y Lash (1997), la transformación que genera el cambio de una sociedad industrial a otra Posmoderna es una transformación que ocurre de forma subrepticia y no planeada; se produce dentro de un orden político-económico intacto y abre vías a una modernidad distinta. En este proceso de transformación lo sustantivo se caracteriza por ser un período en que se produce el triunfo y la extensión del modelo socioeconómico del capitalismo, donde la mayoría de los Estados-nación se han convertido en poscapitalistas o hipercapitalistas. Este nuevo espacio cambia la vida social en todos sus aspectos y, por cierto, impacta a los individuos en sus esquemas de convivencia social.

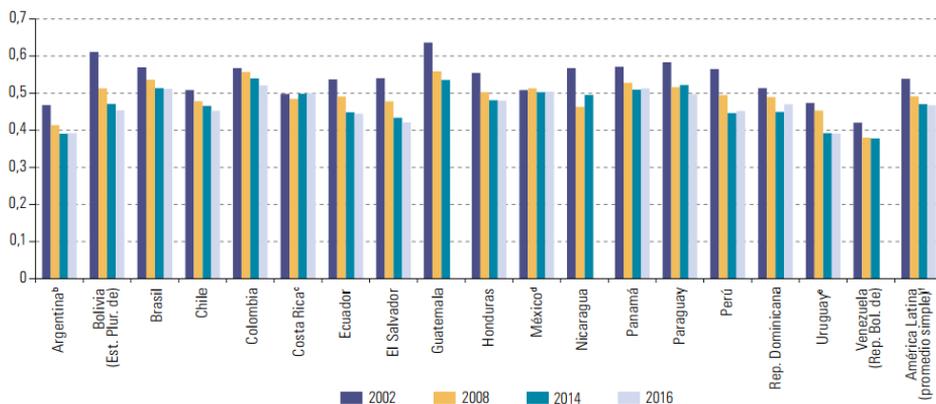
Los riesgos sociales y las consecuencias de dichas transformaciones radicales han sido elocuentes en los países de América Latina, en donde la fragmentación social y desigualdad se constituyen en factores relevantes de su devenir. Hoy en día, hay sociedades fragmentadas (Hopenhayn y Sojo, 2011) que presentan características muy diferentes y, sobre todo, nuevas estructuras sociales. La pobreza de hoy no es la misma de ayer. Las ciudades contemporáneas afrontan nuevos desafíos, especialmente la inseguridad, pero también otros vinculados a la segregación urbana, la estigmatización territorial, el miedo y la sociabilidad con “los otros” (Saravi, 2009). El consumo ha adquirido una centralidad antes desconocida, tanto en el orden social como en la subjetividad de los individuos (Bauman, 2007).

### *Desigualdad y políticas públicas*

La desigualdad es uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades latinoamericanas y su superación es un desafío clave para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). Los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo, incluso cuando las cifras se corrigen por las diferencias entre las mediciones basadas en el ingreso y el consumo (Alvaredo y Gasparini, 2015).

El informe de CEPAL “Panorama Social de América Latina” (2017) señala que el Índice de Gini –que toma valores entre 0 y 1 para representar la ausencia de desigualdad o bien, la desigualdad máxima– alcanza en América Latina un valor promedio de 0.4675. Este indicador varía considerablemente de un país a otro, con resultados que exceden el 0.500 en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá; y valores inferiores a 0.400 en Argentina, Uruguay y Venezuela.

**Figura 1. América Latina (18 países): Índice de Desigualdad de Gini, 2002-2016.**



Fuente: CEPAL, 2018, p. 44.

Para la CEPAL las diferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos en los últimos 14 años son evidentes en las variaciones del Índice de Gini y otros índices de desigualdad. Entre 2002 y 2008, el promedio simple de la región se redujo a un ritmo del 1.5% anual y, entre 2008 y 2014, la reducción fue del 0.7% anual; mientras que en 2014 y 2016 la desigualdad promedio se redujo apenas un 0.4% al año.

Los diversos estudios complementarios de años recientes validan el hecho de que las amplias brechas en la distribución de los recursos económicos son una de las principales manifestaciones de la desigualdad estructural que caracterizan a la región y que se expresan en múltiples dimensiones. Si bien América Latina en tiempos recientes ha tenido ciertos avances en lo que a brechas de ingreso se refiere, derivado de un mayor aumento del ingreso en los hogares más vulnerables, también es correcto señalar que el ritmo de disminución de la desigualdad ha ido cayendo en forma importante; también se constata que la concentración del ingreso es más significativa.

Del mismo modo, el referido estudio de CEPAL (2017) concluye que los niveles de pobreza aumentaron en América Latina, alcanzando al 30.7% de la población regional –cerca de 186 millones de personas–, después de una década de reducción en la mayoría de los países. **La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8.2% en 2014 (48 millones de personas) a 10% en 2016 (61 millones de personas). Además, la pobreza afecta 25% más a las mujeres que a los hombres.**

El crecimiento económico, acompañado de la creación de empleos y estabilidad política, es una condición necesaria –aunque no suficiente– para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales en la región. Se necesita, además, crear instituciones públicas estables que brinden seguridad jurídica a los ciudadanos y al sector privado, así como proveer mecanismos de protección social a los segmentos de la población más vulnerables. Sin embargo, existe abundante evidencia de que el crecimiento *per se* no es suficiente para superar los problemas estructurales que caracterizan a la región; varios estudios señalan que:

- a) En los países en vías de desarrollo los niveles extremos de desigualdad reducen las tasas de crecimiento (Deininger y Olinto, 2000).
- b) La concentración del poder político asociado a la inequidad social

resulta en políticas de desarrollo sub-óptimas desde el punto de vista de la eficiencia económica (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

c) La desigualdad reduce el impacto del crecimiento sobre la pobreza (Bourguignon, 2004).

d) En sociedades desiguales las élites tienen una influencia desmedida en los procesos políticos y en las instituciones, de tal forma que éstas tienden a reproducir la desigualdad (Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004; Banco Mundial, 2006).

Para Bonometti y Ruiz (2010) son, sobre todo, las debilidades sociales las que ponen en serio peligro los avances democráticos de la región y, en particular, la desigualdad es el factor que está en el origen de las deficiencias de los Estados latinoamericanos, porque incide en los altos niveles de pobreza, aumenta la conflictividad social, mina la seguridad pública y debilita la calidad institucional.

Por ello el tema de la distribución aparece como urgente en los países en vías de desarrollo que han visto crecer sus economías con una enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos. La preocupación se explica porque las posibilidades de estos países de crecer en el largo plazo se ven amagadas por las negativas consecuencias de la inequidad sobre la inversión en capital humano, educación, la estructura productiva y la productividad de estas economías, así como por las amenazas que suponen para la estabilidad social y política futura (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

En este escenario es tema central de discusión el rol de las políticas públicas en cuanto a sus reales posibilidades de actuar como un factor redistributivo en la sociedad latinoamericana. Todo ello se expresa en un debate, ya extenso, respecto a si las capacidades institucionales del Estado son efectivas para lograr una gestión orientada a resultados precisos en la consecución del desarrollo social; particularmente, frente al reto de reducir la regresi-

vidad de las cargas impositivas en la región y generar políticas públicas de calidad, especialmente en educación, salud y vivienda.

### *Políticas públicas: dispositivos modernizadores del Estado*

Se precisa contar con políticas públicas orientadas a resolver brechas históricas de acceso a oportunidades y proponer el desafío de avanzar hacia modelos que se sustenten en el reconocimiento y protección de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía. En ello gravita hoy una verdadera modernización del Estado.

Sin embargo, instalar dispositivos modernizadores de la gestión pública no es tarea fácil. Al respecto, la CEPAL (2010) afirma que para avanzar en políticas de cohesión territorial hay que reconocer la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia se ha expresado en fallas de coordinación y el desperdicio de recursos de los gobiernos nacionales, activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. En este marco, los países deben construir una arquitectura propia que les permita afrontar con mayor eficacia los desafíos de coordinación entre sectores y niveles territoriales de gobierno.

Sin una reforma integral a los procesos de fortalecimiento institucional público, la calidad de las capacidades estatales queda acotada por los estrechos márgenes de los supuestos imperantes, que consideran a los mercados aptos para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social (Stiglitz, 2003).

Es sabido que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien, a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrando los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, respondiendo efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social.

Lograr gobiernos efectivos demanda aumentar sosteniblemente las capacidades institucionales públicas en un sentido sistémico, organizacional y en relación con los cambios en la estructura de la gobernanza. Las capacidades institucionales tienen que ver tanto con las competencias asociadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas como con la obtención de recursos fiscales propios, asignación del presupuesto, provisión de servicios públicos de calidad, gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos.

También se debe romper con la tradicional opacidad de la gestión pública y, en consecuencia, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esto conlleva complejos procesos para instalar y desplegar el *open government*, tal como lo señala Oszlack (2013), son tres los ejes que deben ser considerados por los gobiernos en la estrategia para su concreción: transparencia, participación y colaboración.

Ciertamente, estos tiempos de complejidad, incertidumbre y creciente desafección de la ciudadanía hacia las estructuras formales del sistema, constituyen un desafío de gran envergadura para los gobiernos de la región. Si se pretende mejorar integralmente la gestión del Estado, se requiere adecuar la complejidad interna de la institucionalidad pública a la complejidad creciente de la sociedad, y ello supone aumentar la capacidad observadora del entorno y la capacidad operativa del gobierno para llegar a mayor población con una oferta de servicios de calidad, lo que a su vez demanda un proceso de seguimiento y evaluación participativa que permita optimar decisiones en cada fase del proceso productor de bienes y servicios.

Para la resolución de los problemas públicos debe concurrir la participación de la ciudadanía y la interacción multinivel con los diversos actores involucrados en los sistemas decisionales de los territorios (gobernanza). Como afirma Rosas (2008):

...la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (p. 129).

En este sentido, la capacidad administrativa y política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional. Factores esenciales para lograr resultados, agregar valor público y, por ende, propiciar cambios sociales.

### *Las fallas del Estado*

Sin embargo, las debilidades de las instituciones políticas en las democracias latinoamericanas son factores gravitantes para explicar cómo el Estado y el proceso de adopción de decisiones y asignación de recursos públicos sigue, a pesar de los procesos electorales, capturado por grupos que los utilizan en su beneficio, limitando severamente la participación e integración de la ciudadanía, al punto de actuar como poliarquías informalmente institucionalizadas, como las denomina G. O'Donnell (1996). Para este autor, la política de y en las nuevas poliarquías sufre de dos enfermedades: las transgresiones institucionales y la corrupción —ésta es facilitada por la primera—, y con ello los efectos en el deterioro de la democracia, el desarrollo económico y el aumento de la fragmentación social se hacen evidentes y crecientes en las sociedades actuales.

Las situaciones de corrupción en la región deben entenderse en el marco de cada Estado y sus órganos reguladores —con sus diferencias, complejidades y contrastes—, que en ocasiones han sido capturados por los intereses privados. La práctica ya establecida de la desregulación de la economía y —en muchos casos— de la pulverización de los organismos reguladores, ha aumentado la indefensión de los ciudadanos ante la fragilidad del Estado para cumplir sus funciones.

Esta captura del ente regulador genera, como principal consecuencia, una alta posibilidad de que el interés general no concuerde con las acciones y comportamientos del regulador “imperfecto” (Laffont y Tirole, 1993). Las imperfecciones se asocian a la asimetría de la información, el interés personal del regulador y la falta de credibilidad del regulador.

Como afirma Stiglitz (2003) las organizaciones estatales, al suponer intervenciones obligatorias con presupuestos públicos asignados legalmente, tienen pocos incentivos para maximizar la productividad de las actividades que realizan. En este contexto, las conductas burocráticas se condicionan a dicho efecto en la medida que, al no poder cobrar por un aumento de eficacia, maximizan otros elementos dentro de la actividad estatal, tales como el prestigio, tamaño de los presupuestos, etc. Estas imperfecciones tienen costos de transacciones elevados para las instituciones y el bienestar de la población, generándose evidentes fallas del Estado en sus intervenciones.

Algunas fallas son consecuencia de la influencia de grupos frente a decisiones estatales y, también —en no pocos casos— a su vínculo con los responsables políticos; es decir, los líderes cuyas decisiones permiten o no maximizar el bienestar social. De hecho, los funcionarios públicos también son sujetos maximizadores, como aquellos que participan en el mercado, de manera que sus decisiones no se relacionan con otras de tipo altruista. En consecuencia, los políticos siguen estos ciclos al momento de tomar decisiones públicas.

Las fallas del Estado están muy relacionadas con las buenas o malas prácticas políticas que realiza un gobierno. Surge la posibilidad que el resultado neto de las intervenciones públicas sea inferior a lo inicialmente previsto, pudiendo llegar en algunos casos a ser negativo.

En muchos países de América Latina los intereses de la élite predominante son los que guían el accionar del Estado; planteando estrategias de

desarrollo en detrimento del interés público. Los grupos de poder económico, social y político se oponen al fortalecimiento del Estado y actúan a favor del debilitamiento de las capacidades institucionales, favoreciendo las relaciones de clientelismo electoral y el aseguramiento de leyes, decretos y políticas públicas que favorezcan intereses particulares, propiciando la captura del Estado.

Por tanto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales es clave para lograr superar las condiciones históricas de rezago que presenta la región. Se precisa focalizar las acciones públicas en resultados y en la eficiencia de los servicios prestados por el sector público, reforzar las capacidades de alta dirección en los órganos de gobierno, explorar sistemas de gestión que permitan la provisión de bienes y servicios de calidad, avanzar en el diseño de políticas públicas redistributivas con un sentido de planeación prospectivo que priorice objetivos de gobierno y que cuenten con mecanismos objetivos de medición y evaluación de resultados.

Asimismo, es fundamental sustituir la influencia de las organizaciones altamente centralizadas y jerarquizadas, por entornos administrativos descentralizados, más transparentes y participativos para optimizar los recursos públicos y el cumplimiento de metas institucionales y, por ende, generar gobiernos cada vez más efectivos y participativos que agreguen valor público y produzcan cohesión social.

### *El desafío de políticas públicas efectivas para la cohesión social*

Los gobiernos reconocen que cada día deben enfrentar complejidades y retos cada vez mayores; plantean diversas estrategias que les permitan abordar exitosamente los problemas que persisten en sus sociedades, como aquellos que se derivan de un mundo que se globaliza con oportunidades, pero también con altos riesgos sociales, educacionales, económicos y políticos. En esta dinámica las expectativas y exigencias de los ciudadanos respecto de

sus gobiernos es cada vez más alta, dado el carácter de una demanda más informada que intenta nuevos modelos de participación social y presiona por obtener servicios públicos de calidad como un derecho fundamental.

En la discusión sobre los gobiernos no sólo es relevante qué tienen que hacer, también es relevante la capacidad de éstos para hacer lo que les demanda la ciudadanía. Los gobiernos que son efectivos hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son.

Las innovaciones que se han desencadenado en años recientes en diversos países comparten un diagnóstico similar: las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se han vuelto cada vez más obsoletas, lo que hace necesario la introducción de un cambio radical para preservar la capacidad de gobernar y de prestar servicios (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico Social [INDES], 2013).

No hay gestión exitosa si no es con resultados objetivables y medibles, no sólo en lo que corresponde a metas y procesos internos. Una gestión de calidad se mide, principalmente, con la satisfacción que logra la ciudadanía en torno a los bienes y servicios que recibe.

Para diagnosticar las capacidades institucionales de los países que les permiten implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó un instrumento que examina el ciclo de gestión pública, considerando cinco pilares: I) la planificación orientada a resultados; II) el presupuesto por resultados; III) la gestión financiera (la cual incluye adquisiciones y control interno y externo); IV) la gestión de programas y proyectos, y V) el seguimiento y la evaluación.

Figura 2. Pilares del ciclo de gestión.



Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 10.

Cada uno de los pilares está integrado por un conjunto de componentes, que a su vez incluyen indicadores sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, que se subdividen en requisitos mínimos calificados con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. El sistema de evaluación cuenta con 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Con el conjunto de la información recopilada se elabora un promedio simple de los cinco pilares, lo que deriva en un Índice General de GpRD, que muestra la capacidad de un país en este ámbito.

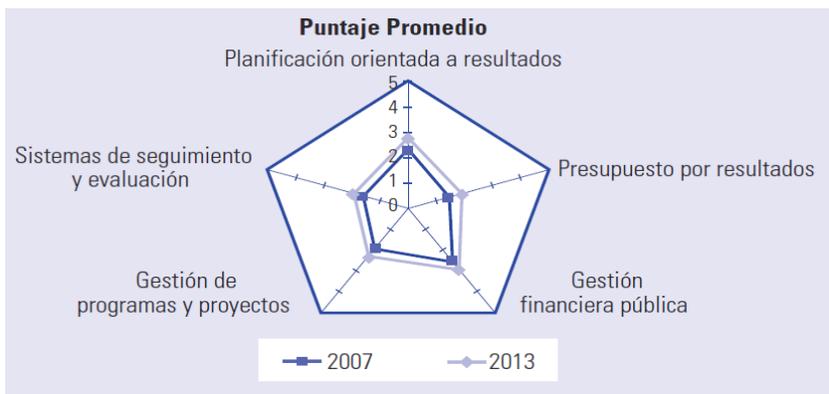
Este instrumento se aplicó por primera vez en 25 países de América Latina y el Caribe, durante 2007 y 2009 (García López y García Moreno, 2010)<sup>4</sup>. Las conclusiones del diagnóstico mostraron un desarrollo heterogéneo de la institucionalización de la GpRD. En un extremo, un pequeño grupo de países presenta sistemas cuyo referente son los resultados de la gestión del sector público; en el polo contrario, se encuentran los países con sistemas incipientes y en los que aún prevalece el marco de la gestión burocrática tradicional.

4 Los países participantes fueron Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Los resultados se encuentran en García y García, 2010.

Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región, en un espacio que podría definirse como fase inicial de desarrollo de la GpRD. Estos países exhiben un progreso considerable en los sistemas de gestión financiera, pero al mismo tiempo, muestran un escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo, evaluación y presupuesto por resultados. El índice promedio para el conjunto de América Latina y el Caribe es de 1.9 sobre 5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad del camino.

La segunda aplicación del sistema de evaluación se llevó a cabo durante el 2013. Este informe da cuenta de los avances en 24 países –no participó Bolivia– y siguió la misma metodología aplicada en la primera evaluación. Se puede observar una tendencia general de mejora, aunque con importantes diferencias entre países y dimensiones.

Figura 3. Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013.



Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 27.

De acuerdo con lo evaluado, se señala que el índice agregado registró un aumento de cuatro décimas sobre la base de 2.0 puntos en 2007, lo que

corresponde a un incremento del 20%. Significa un mejoramiento interesante que permite afirmar un persistente fortalecimiento de las capacidades institucionales y avances en los respectivos pilares del modelo. A nivel más específico de análisis por pilares, se encontró que:

El pilar de gestión financiera pública (GFP) continúa siendo el más desarrollado, seguido por la planificación orientada a resultados y luego la gestión de programas y proyectos. Los pilares de presupuesto por resultados (PpR) y de seguimiento y evaluación (SyE) siguen siendo los más débiles (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015, p. 28).

Es interesante desagregar los resultados alcanzados por países. El estudio agrupa los resultados en tres categorías. Los países que se agrupan en categoría superior son aquellos con un nivel alto de desarrollo de sus capacidades para implementar una GpRD, correspondiente a un valor del índice general (agregado) igual o mayor a 3. En esta evaluación los países que muestran un fortalecimiento mayor son los mismos que en la medición de los años 2007 y 2009: Brasil, Chile, Colombia y México.

## Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo

Tabla 1. Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo de la GpRD, 2013.

Pilar de la GpRD	Nivel de desarrollo de la GpRD				Cociente Alto/Medio
	Todos los países	Alto (4 países)	Medio (18 países)	Bajo (2 países)	
Planificación orientada a resultados	2,8	3,8	2,7	0,8	1,4
Presupuesto por resultados	1,9	3,6	1,7	0,5	2,1
Gestión financiera pública	2,9	4,3	2,7	1,8	1,6
Gestión de programas y proyectos	2,3	3,5	2,1	1,0	1,7
Seguimiento y evaluación	1,9	4,2	1,6	0,6	2,7
<b>Índice de GpRD</b>	<b>2,4</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>
Rango entre pilares	1,0	0,7	1,2	1,2	
Desviación estándar	0,47	0,34	0,56	0,49	

Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 31.

Un resultado interesante de destacar se asocia al bajo nivel de desempeño promedio del total de los países, en lo referido al pilar de *Seguimiento y Evaluación* (1, 9) y, en particular, al promedio observado en la mayoría de los países de rango medio (18 países) cuyo promedio sólo alcanza 1.6 sobre 5, como el puntaje máximo de la medición sobre tres componentes del pilar: los sistemas de estadísticas, seguimiento y evaluación.

El estudio señala que, en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental, se han registrado algunos –particularmente en el diseño de instituciones– que cumplan este rol y en lo que respecta a la elaboración de normativas, pero los avances en la realización y el uso de evaluaciones sigue siendo tenue.

Este hecho no debe sorprender, dado que el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no es una práctica frecuente en los países de América Latina, aunque ésta es fundamental para demostrar la efectividad de la intervención pública para lograr consenso sobre los objetivos de los programas y sobre el rediseño de los mismos, así como informar a la sociedad del cauce que llevan las políticas públicas (Galiani, 2006).

La debilidad evaluativa es una de las razones por las cuales es usual encontrar políticas que no cumplen con los plazos, cobertura, calidad, costos estipulados y/o alcanzan objetivos diferentes a los propuestos; o bien, políticas que alcanzan objetivos, pero que sus impactos esperados no tienen sostenibilidad en el tiempo.

## **Consideraciones finales**

Afortunadamente, en años recientes se ha asumido en los gobiernos –más allá de las exigencias que realizaban los organismos internacionales– la relevancia de la evaluación de los programas públicos, la rendición de cuen-

tas, la instalación de sistemas de seguimiento de la gestión pública basados en indicadores de desempeño, tanto para medir la efectividad del gasto público como la evaluación de logros de planes de desarrollo de mediano plazo y, recientemente, se está avanzando lentamente en la instalación y despliegue institucional de evaluaciones de impacto.

Para Montiel (2011) la evaluación cumple tres objetivos fundamentales: I) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y, con ese diagnóstico, motivar la mejora continua de los programas; II) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno; y III) medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos. El alcance de estos tres objetivos depende de si la evaluación es utilizada como un verdadero instrumento de cambio.

Complementariamente, la evaluación también se convierte en instrumento de fomento y profundización de la democracia, lo que conlleva a su vez una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos y las administraciones públicas (Aguilar y Bustelo, 2010). Vale decir que la legitimidad de éstos no se puede sustentar sólo en su carácter democrático, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población y, por ende, su propia eficiencia y eficacia es clave para la democratización y gobernabilidad social.

No es sólo un enfoque tecnocrático, como pueden afirmar aquellas voces que ponen freno a los procesos evaluativos en cuanto se le ve como amenazas a las capturas del Estado y el clientelismo. Hoy más que nunca afirma Finol: “Queda en evidencia el papel preponderante que desempeña la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad necesaria para modernizar y reformar el Estado a través de su incorporación en el buen funcionamiento de la administración pública” (2012, p. 45).

Al tener el Estado como una de sus actividades más importantes la redistribución de la renta, la cual se concreta a través de los programas sociales implementados por los diferentes Ministerios, se precisa velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. Por ello la evaluación de políticas, programas e instituciones públicas es esencial para llevar adelante tales asignaciones, ya que entrega información respecto de su funcionamiento, así como sus fortalezas y debilidades (Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, 2015).

En otras palabras, los gobiernos deben asegurar la calidad del gasto público que es realizado con recursos –también públicos–, para lo cual contar con sistema de seguimiento y evaluación de las políticas y programas constituye un requerimiento de carácter estratégico, y un avance sustantivo de las capacidades institucionales públicas de la región. Ello es coherente con lo que el estudio en referencia señala, al identificar que las principales diferencias entre las brechas de seguimiento y evaluación corresponden a las brechas de implementación y de capacidades institucionales.

Sin adecuadas capacidades públicas los aumentos de los gastos en los sectores sociales más relevantes como educación, salud, vivienda, etc., no serán efectivos y se seguirán observando bajos resultados –especialmente en educación–, además de poca pertinencia de dichas políticas para el logro de cohesión social y territorial y, por ende, limitadas posibilidades para reducir las complejidades de la sociedad actual que avanza en formas galopantes a una cuarta revolución industrial, y cuyos efectos en los precarios mercados laborales y educacionales de América Latina ya se están comenzando a percibir y, con ello, el aumento del malestar y miedo a las nuevas formas de exclusión.

## Referencias

- Acemoglu, D. S., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, Vol. 91(4), pp. 1369-1401. Recuperado de <https://economics.mit.edu/files/4123>
- Aguilar, L.F. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), pp. 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>
- Alvaredo, F. y Gasparini, L. (2015). Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. En Atkinson y Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution* (pp. 697-805). Ámsterdam: ELSERVIER.
- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: FCE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico Social (INDES). (2013). *Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en Planificación para el Desarrollo*. Washington.
- Banco Mundial. (2006). *Equity and Development: World Development Report 2006*. Washington, D.C.: Autor.
- Baudrillard, J. (1991). *El otro por sí mismo*. Barcelona: Anagrama.
- Bauman, Z. (2001). *Globalización, consecuencias humanas*. México: FCE.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Madrid: FCE.
- Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Bermejo, D. (2013). Identidad, globalidad y pluralismo en la condición posmoderna. *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica*, Vol. 68 (257), pp. 445-475. Recuperado de <http://revistas.upcomillas.es/index.php/pensamiento/article/view/983>
- Bonometti, P. y Ruiz, S. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 7 (13), pp. 11-36.

- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle (Paper prepared for a Conference on Poverty, Inequality and Growth). Paris.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. España: Herder.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. (2015). *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión. Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135_doc_pdf.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL; Agencia Española de Cooperación Internacional; Secretaría General Iberoamericana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar caminos por abrir*. Santiago de Chile: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Panorama social de América Latina, 2016*. Santiago de Chile: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago: Autor. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf)
- Deininger, K. y Olinto, P. (2000). Asset Inequality, inequality, and growth. Policy Research Working Paper, 2375. World Bank.
- Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Finol, L. (2012). *Institucionalización de la cultura de evaluación de políticas públicas en América Latina, a partir de la propuesta de un protocolo de evaluación para el observatorio de políticas públicas de la FCJP de Luz*. (Tesis de maestría). Universidad Internacional de Andalucía, Palos de la Frontera, España. Recuperado de [http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2418/0418\\_Finol.pdf?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2418/0418_Finol.pdf?sequence=1)
- Galiani, S. (2006). Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. En *Serie políticas sociales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6118/1/S0634\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6118/1/S0634_es.pdf)

- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gergen, K. (1996). *Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. Barcelona: Paidós.
- Gergen, K. (2006a). *Construir la realidad. El futuro de la psicoterapia*. España: Paidós.
- Gergen, K. (2006b). *El yo saturado. Dilemas de la identidad en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
- Hopenhayn, M. y Sojo, A. (2011). *Sentido de pertenencia de sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (ed.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of incentive in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. (2013). La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. En Departamento de Economía, Universidad de Chile. *Serie Documentos de Trabajo. SDT 379*. Santiago: Autor.
- Lyotard, J. (1991). *La condición posmoderna: informe del saber*. Madrid: Cátedra.
- Montiel, M.J. (2011). La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México? En Cejudo, G.,
- Maldonado, C. (ed.), *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación* (pp. 29-65). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- O'Donnell, G. (1996). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, (144), pp. 70-89. Recuperado de <http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnellpoliarquia.pdf>

- Oszlack, O (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno). En *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC)*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Robles, F. (2005). Contramodernidad y desigualdad social: individualización e individuación, inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión. *Revista Mad*, Vol. 12, pp. 1-31. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1283651>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política Cultural*, (30), pp. 119-134. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006)
- Saravi, G. (2009). Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social. *Revista CEPAL*, (98), pp. 47-65. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11295>
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la Globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista CEPAL*, (80), pp. 7-40-.
- Vattimo, G. y Snyder, J. (1994). *The end of modernity*. Cambridge: Polity Press.

## Primera tarea: ver lo que no se ve

*Luis Solari de la Fuente*

### Resumen

En el presente capítulo se desarrolla un análisis sobre algunos de los factores que determinan la condición actual de los países y regiones del mundo, entre ellos, el bloque latinoamericano. Esta reflexión ubica el punto de inflexión de la geopolítica actual en 1989, momento inaugurado por las consecuencias simbólicas y sustantivas de la caída del Muro de Berlín, hasta nuestra actualidad; cuyo desarrollo se desenvuelve en un contexto influido por el incremento de bloques regionales a causa de acuerdos económicos comerciales. Esta dinámica, además, tiene una fuerte influencia sobre las expectativas y relaciones sociales. En síntesis, la naturaleza del análisis expuesto permite –en palabras del autor– apreciar la realidad objetiva, sus orígenes en la línea del tiempo, la instantaneidad del presente y la esencia del futuro.

**Palabras clave:** sistema económico, desequilibrio regional, desarrollo.

### Verdad y Realidad

El Latinobarómetro 2017 mostró resultados preocupantes: la satisfacción con la democracia en América Latina apenas llegó a 30%; mientras que el 75% de la población consideró que en la región se gobierna para el beneficio de unos cuantos grupos poderosos. La aprobación de los gobiernos de la región –que en 2009 era de 60%– pasó a 36% en el 2017. Apenas 14% afirmó que confían en quienes dirigen las instituciones de sus países y sólo 15% de los encuestados confían en los partidos políticos. Al 44% de la población latinoamericana (278 millones 240 mil personas) no le alcan-

zan sus ingresos y tiene dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, asimismo, el 24% (151 millones de personas, aproximadamente) en algún momento no ha tenido suficiente comida para alimentarse. Únicamente el 25% considera que su país está progresando.

Ante tal situación –por demás persistente–, las campañas políticas electorales reiteran el argumento del cambio. Sin embargo, en la realidad las cosas no se modifican para muchos... a pesar del crecimiento económico de la región, resulta alarmante que existan 150 millones de personas a quienes les falta alimentos (Corporación Latinobarómetro, 2015), esto revela una cuestión fundamental: los conductores sociales y políticos de los países “no están viendo integralmente la realidad”.

Actualmente, la necesidad de observar y analizar la realidad objetivamente se evapora, prevaleciendo sólo el impulso de actuar, que parece convertirse en el “norte” y la guía de las decisiones de los Estados. Las conductas públicas –y también las privadas– aparecen motivadas ya no por una gestión planeada del futuro desde el presente, sino por la mera satisfacción de verse aprobadas. Prevalece la autocomplacencia, sobre la búsqueda del bien común. Ya no hace falta la verdad –entendida como sinónimo de la realidad objetiva–, ya que se sustituye por la apariencia. Así, se diluye el sentido de la justicia por el aplauso, se reemplaza la búsqueda del bien común por la búsqueda de popularidad, sin importar lo que eso cueste. La traición a los electores se vuelve un hábito funesto y cotidiano de la práctica política.

Entonces, se deja de ver lo obvio, lo visible, lo real, para construir “la ilusión de verdad”; soslayando, eclipsando la posibilidad de alcanzar la verdad mayor: consensuada, compartida, potente, habitada por todos. El cambio ya no es la construcción colectiva del futuro, sino la suma de “los presentes”, ya no es la metamorfosis de lo malo por lo mejor y lo bueno, sino la nueva imagen de la realidad que el poder quiere mostrar a quienes no lo detentan.

La línea del tiempo no se entiende ya como un continuo fundamental para la historia de un pueblo, deviene en momentos extraíbles para ser citados y dar así algún referente del presente. Hemos aprendido a convivir con una “cadena de errores”. Es tiempo de corregir esto.

Realidad objetiva es sinónimo de verdad –como ya se ha señalado–, pero no en el sentido metafísico de ésta, sino en la concepción de que si la realidad es objetivamente de una forma en un instante, no puede ser distinta en ese mismo momento (Solari, septiembre 2017). La realidad objetiva es dinámica, se desplaza en el tiempo y se percibe observándola. Por ejemplo, todo conductor sabe que un semáforo en rojo en unos segundos estará en verde, que los peatones que cruzaban la calzada dejarán de hacerlo y que podrá, entonces, avanzar.

Cuando la luz estaba roja, la luz verde era el futuro; cuando la luz cambió a verde, la luz roja se convirtió en pasado. También pasó lo mismo cuando trascurría cada segundo en el cronómetro del semáforo (Solari, septiembre 2017)... el presente es apenas una delgada línea. Este sencillo ejemplo nos muestra que los actos y decisiones que tienen lugar en el presente, son para el futuro. ¿Qué pasa cuando no hay semáforo y sí hay peatones? El conductor puede detenerse o no. Ya sea que se detenga porque hay una norma legal que se lo indica o porque sabe que no debe hacer daño y respetar la vida de los demás. En ambas circunstancias, está buscando el bien.

En lo simple y en lo complejo, para tomar decisiones correctas –además de la indispensable necesidad de establecer la verdad sobre la realidad objetiva–, hay que buscar el bien o lo bueno para todos. También es esencial la temporalidad, tanto en el sentido simbólico, el *momentum*, como en el sentido concreto del tiempo (Solari, septiembre 2017). Así, verdad, bien, oportunidad y tiempo, son las variables fundamentales para decidir correctamente, junto con el sentido de la justicia que es un atributo personal a

diferencia de los otros que muchas veces pueden ser elementos circunstanciales del momento.

La conducción de la cuestión pública implica responsabilidades mayores; se trata de decisiones que comprometen a una nación conformada por millones de familias y personas, y a todos los territorios. Ante la velocidad con que se vive hoy, parece más fácil y cómodo dejarse llevar por la inercia, sin tomar decisiones verdaderas. Ser espectador es mejor que ser protagonista, especialmente cuando el poder ha asumido que conviene más inducir a la sociedad por medio de lo virtual, antes que de lo real.

En este contexto aparece como una prioridad fundamental restaurar la relación del presente con el pasado. “Ver lo que no se ve” debe sustituir a “ver sólo lo que quiero ver” o “hago ver a los otros lo que quiero que vean”. Se trata de restaurar la primacía de la verdad como fundamento de nuestros actos. Apreciar la realidad objetiva, sus orígenes en la línea del tiempo, la instantaneidad del presente y la esencia del futuro: cambiar para bien la realidad y las condiciones de desarrollo de las familias y las personas. Aparece como tarea primordial ver lo que no se ve o lo que no se quiere ver.

## **Un nuevo mundo en construcción**

El año bisagra entre el pasado y el futuro, es 1989. En la misma semana de noviembre de ese año, en que se cae el Muro de Berlín, se creó el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Estos dos acontecimientos hicieron cambiar radicalmente en una semana la estructura del poder político mundial, a la vez que se inició la traslación del centro de la economía mundial del océano Atlántico hacia el océano Pacífico, generándose un proceso de redefinición mundial de los espacios.

Desde 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) había regido el comercio mundial. Desarrollado inicialmente en La Habana durante la Conferencia sobre Comercio y Trabajo de las Naciones Unidas, permaneció hasta el 31 de diciembre de 1995, para ser sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) creada en 1993 (Organización Mundial del Comercio [OMC], 2018).

En la actualidad, las economías del APEC producen más del cincuenta por ciento de Producto Bruto Interno (PIB) del mundo y más de 45% del comercio mundial. Las economías integrantes de este bloque son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam.

Sin embargo, los países del sudeste asiático, en agosto de 1967 ya habían iniciado la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), cuyos miembros son: Malasia, Indonesia, Brunei, Vietnam, Camboya, Laos, Birmania, Singapur, Tailandia y Filipinas. Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental son Estados observadores. La ASEAN tiene con Japón un foro conjunto. Con la Unión Europea tiene un acuerdo de cooperación. Está en camino a tener un acuerdo de cooperación comercial con la Unión Económica Euroasiática (UEE), integrada por Armenia, Bielorrusia, Kasajistán, Kirguistán y Rusia. También ha generado asociaciones específicas, como son los casos de ASEAN +3 que incluye a China, Japón y la República de Corea; y ASEAN +6 con China, Japón, República de Corea, India, Australia y Nueva Zelanda (Association of Southeast Asian Nations [ASAN], 3 de octubre de 2016).

El Banco de Desarrollo Asiático (ADB, por sus siglas en inglés) fue creado por 31 países en noviembre de 1966, en la actualidad posee 67 países miembros, de los cuales 48 son de Asia y el Pacífico, y 19 de otras regiones,

siendo la mayoría europeos. Estados Unidos y Japón tienen la mayor proporción de acciones, con 15.607% de ellas en el 2016 (Asian Development Bank (ADB), 2018).

También en Asia, en el 2012 se iniciaron las conversaciones para crear la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP, 2017), que es una asociación entre los países miembros de ASEAN y los seis países con los que ésta tiene tratados de libre comercio (Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). En noviembre de 2017 fue la cumbre de representantes de los países miembros. En ella se han ratificado los principios y acuerdos de la RCEP para tener el 38% de la economía del mundo y 29% del comercio mundial (ASAN, 3 de octubre de 2016).

En octubre del 2014 se fundó el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), que posee 40 miembros regionales y 21 miembros no regionales. Tiene 23 países candidatos para ingresar, entre los que se cuentan a los latinoamericanos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. El AIIB es una iniciativa China, que tiene el 31.34% de los fondos y el 26.92% de los votos, considerada como un contrapeso del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y ADB (AIIB, 2014).

Mientras, en América del Norte, en 1992, México, Canadá y Estados Unidos suscribieron el North American Free Trade Agreement (NAFTA) o Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este intercambio comercial ha mantenido una balanza comercial favorable para México. Por otro lado, este intercambio comercial ha sido permanentemente negativo para Estados Unidos que, bajo la presidencia de Donald Trump, ha comenzado a plantear su revisión, como fue anunciado por el señor Trump en un discurso en septiembre 2017 en la ciudad de Phoenix, Arizona (Office of the United States Trade Representative, 2017a).

Ante el surgimiento de la Cuenca del Pacífico como el lugar de mayor dinamismo económico y comercial del planeta, en el año 2002 se planteó durante la reunión de jefes de Estado de APEC, llevada a cabo en México, la necesidad de ir hacia un gran tratado de libre comercio, el Trans-Pacific Partnership (TPP). La propuesta adquirió mayor relevancia a partir del 2005, año en que Estados Unidos anunció su intención de unirse a él. Sin embargo, a pesar de haberlo suscrito en febrero de 2016, Estados Unidos se ha retirado del TPP en enero del 2017, aduciendo que no era conveniente para sus intereses (Office of the United States Trade Representative, 2017b).

En enero del 2018, 11 países (Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, México, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) acordaron suscribir el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), que será un nuevo Tratado que incorpore mucho del TPP, incluyendo todo lo referente a reducciones tarifarias e intercambio de bienes que contenía este último (New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2018).

Desde la caída del Muro de Berlín se han manifestado diversas intenciones de impulsar las economías de la Unión Europea y Estados Unidos por medio de impulsar su comercio bilateral. Podría pensarse que Estados Unidos se configuraría como el gran socio estratégico comercial a través de los dos grandes tratados comerciales: el TPP hacia el Pacífico y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) hacia el Atlántico. Sin embargo, luego de que se retirara del TPP, es poco probable que prospere el TTIP (Office of the United States Trade Representative, 2017b).

Durante el período parlamentario peruano 2001-2006, en una visita del canciller del Perú a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, quien suscribe este texto, le planteó la necesidad de que la Cancillería trabajara hacia la meta de crear una asociación entre los países

latinoamericanos que mirara al océano Pacífico. Luego de años de esfuerzo, en el 2011 se suscribió la Declaración de Lima, creando la Alianza del Pacífico (2011) entre Chile, Colombia, México y Perú. El gran valor estratégico de esta alianza es que dichos países ocupan alrededor del 70% de la costa latinoamericana hacia este océano. De los diez países de mayor biodiversidad en el mundo, seis se encuentran en América Latina; tres son integrantes de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y México).

En junio de 2017 se anunció que se incorporarían como miembros asociados Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda. Actualmente la Alianza del Pacífico posee 52 países miembros observadores. La mayoría de países europeos son observadores de este bloque.

Sin duda, los inmensos cambios que se han dado en el terreno de la tecnología y las ingenierías y su repercusión en los aparatos productivos, el transporte y las comunicaciones, han modificado totalmente las relaciones internacionales; y con en ellas, el comercio internacional, generando una liberalización de mercados, un enorme desplazamiento de mercancías y una gran movilización de personas. Sin embargo, el principal efecto en la configuración iniciada en noviembre de 1989 es que se ha desarrollado una creciente, intensa y novísima geopolítica comercial: el capital y la mercancía no sólo se desplazan por razones mercantiles, sino por el interés geopolítico y geoestratégico de los países de donde provienen.

El gran cambio político producido a partir de la caída del Muro de Berlín dio término al “tablero de ajedrez con dos grandes jugadores” y dio paso al “nuevo mundo” multipolar, de múltiples jugadores, en el que la liberalización del comercio internacional se ha convertido en pieza clave en los “movimientos” de los nuevos jugadores.

## Educación en el nuevo mundo

Los países no se dirigen solos, los conducen personas que permanentemente deben “observar, discernir y actuar”, tomando cotidianamente decenas de decisiones. En conjunto, quienes dirigen los gobiernos en cada país toman diariamente miles de decisiones. ¿Cuántos de esos “dirigentes” tienen verdaderas capacidades para construir futuros o contemplar la integralidad de la realidad objetiva en la línea del tiempo? Esas capacidades se desarrollan –o deberían hacerlo– en nuestros sistemas educativos latinoamericanos, centrados aún en la llamada “civilización del conocimiento”.

Mientras, los sistemas educativos de los países con economías complejas fomentan el pensamiento analítico, crítico y estratégico: observar, discernir y actuar. Cabe preguntarse, ¿el saber es importante? Sí, cuando es un instrumento, pero sólo eso. Lo más importante es entender el mundo para cambiarlo. Este es el sentido trascendente de vivir en este mundo multipolar.

En dos estudios, David Autor y colaboradores (Autor, Levy y Murmane, 2003; Autor y Price, 2013) mostraron cómo en Estados Unidos entre 1960 y 2010, cinco destrezas demandadas por el mercado laboral han tenido un cambio notable. A principios de 1960 estas destrezas tenían prácticamente igual demanda, pero entre 1960 y 1970 comenzaron a distinguirse. De 1970 al 2010 las destrezas manuales rutinarias han pasado del primer al tercer lugar –en orden de importancia de acuerdo a su demanda en el mercado laboral– y las destrezas cognitivas pasaron del segundo al último (quinto) lugar; mientras, las relaciones interpersonales no rutinarias pasaron del cuarto al primer lugar y la analítica no rutinaria pasó del tercer al segundo lugar, con la particularidad que estas dos destrezas presentan una demanda creciente, simultáneamente las demás van decreciendo, lo que amplía la brecha entre ambos grupos. En 1970 las destrezas estaban agru-

padas cercanamente; desde 1980 las relaciones personales no rutinarias y analítica no rutinaria comienzan a distanciarse. En 1990 se inició un mayor distanciamiento de las mismas y en 2010 aparecen ambas bastante distanciadas de las demás (Autor y Price, 2013).

Esta información revela cómo desde antes del gran cambio iniciado en noviembre de 1989, ya existía otro cambio que se estaba produciendo casi imperceptiblemente: el cambio en los sistemas productivos. Es notable apreciar como inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín comenzó a crecer rápidamente la demanda de nuevas relaciones interpersonales y de una nueva capacidad de análisis no rutinarios, como heraldos del tiempo que hoy nos toca ver: el gran “juego” de la geopolítica comercial.

En este nuevo mundo el “juego” ya no es en un “tablero” con casilleros. No hay casilleros. La frontera existe, pero los actos intra-frontera se unen por hilos invisibles con los actos más allá de la frontera. El pasado, el fugaz presente y el futuro se unen en la dimensión espacial con modos totalmente distintos a los del siglo XX. Ya no basta entender cómo se mueve el país, es necesario entender cómo se mueve el mundo. Sin embargo, se observa que la política está en un modo asincrónico con la realidad. Esta incompatibilidad anuncia formas nuevas de gobernar que –inexorablemente– estarán a cargo de nuevas personas, en cuanto a su diseño e implementación. Se cumplirá, una vez más, el principio humano: la necesidad de desarrollar nuevas destrezas y habilidades exigidas por la transformación de la realidad, del contexto.

Algunos países han estado atentos a este proceso. En el 2017 México solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) asistencia para diseñar un proceso que impulse las destrezas, habilidades y competencias de sus trabajadores, en vista de las particularidades y ventajas que en este “nuevo mundo” le conceden su magnífica posición geográfica, su riqueza demográfica y su gran aparato productivo. Después de

un intenso trabajo al interior de ese país, en enero de 2018 México recibió las Recomendaciones de la OCDE sobre Políticas de Competencias, Habilidades y Destrezas de la Fuerza de Trabajo de México (OCDE, 2017).

Allí la OCDE señala:

Al dar la oportunidad a todos los mexicanos de desarrollar competencias superiores y relevantes, y al apoyar a los empleadores para que mejoren la gestión de sus recursos humanos, México podrá incrementar sus niveles de productividad y, por tanto, los incentivos para que los empleadores contraten a trabajadores en el sector formal. Las competencias son la piedra angular de la prosperidad de México y del bienestar de su población. Promover mejores competencias y más igualitarias, sobre todo para las mujeres y los jóvenes, sentará las bases para construir una sociedad más equitativa y cohesionada (OCDE, 2017, p. 2).

En este marco que pondera la gran relevancia de los intercambios comerciales en las nuevas relaciones internacionales, es indispensable ensanchar la visión sobre ellos y no reducirlos a simples intercambios mercantiles. A continuación, se revisan algunos aspectos –que pareciera nadie quiere discutir, pero que son indispensables revisar– para entender por qué se percibe actualmente una ola de proteccionismo económico comercial.

## **Efectos adversos de la liberalización del comercio**

Es natural que la inversión y el desarrollo de los aparatos productivos tiendan a concentrarse en los territorios favorecidos por la cercanía a las vías fluviales o marítimas, con redes viales o ferroviarias y otros elementos facilitadores de intercambios comerciales. Esto ha ido generando al interior de los países, territorios que concentran producción y oferta de trabajo, población y presupuesto público, al tiempo que otros tienden a saldos migratorios negativos, eminentemente rurales, con poca inversión y poca asignación de presupuesto público.

Al momento de intensificarse los intercambios comerciales internacionales en el nuevo contexto descrito, el curso natural es que se vean más favorecidos los territorios con mayor producción de bienes para intercambiar y menos favorecidos los territorios que los producen en menor cuantía.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) dio una suerte de alerta en su Reporte de Economía y Desarrollo (2005), América Latina en el Comercio Global: Ganando Mercados, afirmando: “La evidencia obtenida muestra que las disparidades entre los países de la CAN [Comunidad Andina] se han ido reduciendo en el tiempo, aunque al mismo tiempo, han venido creciendo las desigualdades entre estados y territorios al interior de los países” (CAF, 2005, p. 140). Y explica con extrema claridad:

...se encuentra el trabajo de Hanson (1998) para el caso de México, y Sanguinetti y Volpe (2005) para el caso de Argentina. En el primer caso, el autor muestra que la apertura comercial impulsó un movimiento del empleo industrial hacia la zona del norte, que es limítrofe con Estados Unidos. En el segundo caso, Sanguinetti y Volpe (2005) muestran que existen importantes fuerzas de aglomeración en el empleo industrial en Argentina, lo cual ha conducido a una fuerte concentración en pocas regiones (solamente Buenos Aires concentra el 44% del empleo industrial) [...] aunque a nivel nacional la disparidad global en el ingreso en la Comunidad Andina se redujo en los años noventa, la evidencia a nivel de estados/provincias muestra brechas crecientes en ese mismo periodo. Estas brechas regionales al interior del bloque de integración han estado determinadas fundamentalmente por disparidades y desigualdades dentro de cada país, estimándose que el 75% de la inequidad en la CAN proviene de las mismas, las cuales, además, vienen creciendo en el tiempo (CAF, 2005, pp. 145-146).

Y agrega en el camino de las soluciones para atender y atenuar la desigualdad territorial que “...las políticas económicas deben centrarse en estrategias territoriales de crecimiento, así como en el diseño de mecanismos de distribución del ingreso para atender las disparidades regionales internas en cada país” (CAF, 2005, p. 146).

Es decir, se pueden implementar diversas medidas para aliviar la disparidad de ingresos, como programas de asistencia social (pensiones, apoyos económicos, etc.), pero la verdadera solución consiste en generar desarrollo territorial mediante estrategias de descentralización productiva, aplicando como principal eje impulsar a los pequeños productores rurales, para incorporarlos no solamente al mercado formal internos, sino también a los diversos y crecientes mercados externos. Esto es, aliviar las disparidades territoriales y, a la vez, modificar las formas de producción de las pequeñas unidades productivas, que son mayoritarias en América Latina. Un importante ejemplo sobre esta situación se señala en el documento México Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente, de la OCDE (2012):

México es uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región y otra. Incluso, en los últimos 20 años las disparidades entre regiones aumentaron debido a que algunas capitalizaron mejor que otras los beneficios de la liberalización comercial. Las políticas para superar las desigualdades territoriales en México han sido en gran medida compensatorias en vez de centrarse en impulsar el potencial de crecimiento de los estados rezagados (p. 21).

Al tener los países latinoamericanos un exceso de concentración territorial, por un lado, y por el otro una desigualdad económica interna que orilla a muchas familias a sobrevivir en territorios olvidados, la expansión de los intercambios comerciales internacionales podría acrecentar dicha inequidad, si las naciones no toman medidas compensatorias.

Surge una pregunta importante: ¿hasta dónde llega la capacidad del aparato productivo de un país para tener un intercambio comercial equitativo o favorable, si sus acuerdos de liberalización comercial se suscriben con países cuyos aparatos productivos sumados superan largamente al de ese país?

Por ejemplo, México tiene un aparato productivo correspondiente a cerca de 131 millones de habitantes (PopulationPyramid.net, 2018) y poco más de

80% de sus exportaciones va hacia Estados Unidos, entonces, ¿cómo será su balanza comercial general o global si suscribe indiscriminadamente acuerdos de liberalización comercial con países cuyos aparatos productivos sumados superan los mil millones de personas? La tendencia será a tener una balanza comercial global negativa. De hecho, la balanza comercial global mexicana ha sido negativa desde 1989. A pesar que ha tenido algunos años “en azul”, 2016 y 2017 han sido muy desfavorables para México: US\$ 6 620 millones y 10 875 millones, respectivamente (Expansión/Datos Macro, 2017).

Correspondería a cada país, según sus particularidades, buscar el punto de equilibrio de su aparato productivo para tender a intercambios comerciales equitativos que beneficien a la mayor cantidad de territorios y familias. Todavía se sigue creyendo que un país puede tener infinidad de tratados de libre comercio sin ningún efecto adverso –en términos de balanza comercial– o en incrementar la desigualdad entre territorios internos, pero los mecanismos ya explicados, muestran como ningún país latinoamericano tiene políticas públicas estructuradas y multisectoriales para lograr una distribución equitativa.

Peor es la situación de Estados Unidos tiene una balanza comercial global negativa desde 1976 (exceptuando 1995 y 1996). En el 2016 los intercambios con sus diez principales socios comerciales le fueron mayoritariamente desfavorables. Ese año, su balanza comercial fue negativa en casi 737 billones de dólares. De sus diez grandes socios comerciales, solamente tiene balanza comercial favorable con el Reino Unido. En cambio, tiene balanza comercial negativa con Canadá, México, Taiwán, Francia, Corea del Sur, Japón, India, Alemania y China. La balanza comercial estadounidense con China es la más desfavorable de todas (Trading Economics, 2018).

El mayor intercambio comercial de Estados Unidos en 2016 fue con China: 578 billones de dólares en 2016; también su peor balanza comercial de ese

intercambio, 80% son importaciones desde China y 20% exportaciones hacia China. Los reportes comerciales mensuales de Estados Unidos revelaron, para fines de noviembre del 2017, un déficit comercial acumulado con China de US\$ 342 billones (United States Census Bureau, 2018), podría afirmarse que este es un caso típico para ejemplificar la consecuencia de intercambiar bienes entre aparatos productivos dispares, acompañados de volúmenes poblacionales dispares. No está de más recordar que en octubre del 2014 China superó a Estados Unidos en PBI por PPP (Purchasing Power Parity o Paridad de Poder Adquisitivo [PPA]), según el World Economic Outlook Database, 2014, del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014). En noviembre del 2017 la balanza comercial global estadounidense fue nuevamente negativa en US\$ 724.692.500.000 (Trading Economics, 2018).

Estas cifras hacen entendible el discurso del presidente Donald Trump y su posición proteccionista en el comercio internacional, aunque se manifestó más moderado en el reciente Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) de enero 2018 en Davos, Suiza, donde se expresó a favor del comercio internacional pero precisando –como en otras ocasiones– que éste debe ser en términos justos. Esta vez agregó estar a favor incluso de tener acuerdos comerciales con los países del TPP, del que Estados Unidos se retiró en el 2017 (WEF, 2018).

## La ola proteccionista

La liberalización del comercio internacional en el nuevo y complejo contexto mundial es de tal volumen y de tal velocidad, que los efectos adversos en la economía territorial se han hecho más notorios. Sin duda, tales efectos al interior de los países, en los territorios menos favorecidos, pueden haber gestado un malestar social por la pérdida de empleos o indispensabilidad de migración interna o externa, que tarde o temprano podría producir efectos en lo social y político.

Antes tales consecuencias, existen dos posiciones políticas globales: 1) cada país podría examinar minuciosamente –observar– las determinantes y variables de su situación particular para crear –discernir, actuar– formas en que los beneficios de los intercambios comerciales sean más equitativos y alcancen a sus territorios menos favorecidos o bien, 2) cada país podría optar por frenar tales intercambios, sin generar oportunidades para sus sectores menos favorecidos y perjudicando también a los territorios beneficiados por concentrar el aparato productivo.

El impacto mundial más notorio del nuevo discurso proteccionista –o neo-proteccionista– llegó sin duda en 2016 con la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, apoyado fundamentalmente por los territorios no periféricos al interior de su país y, a la vez, poco favorecidos por los intercambios comerciales. Obviamente, ese discurso no modifica la situación de esos territorios, pero el impacto del “mesianismo político” en las familias le sirvió para ganar la presidencia.

Ese viraje político en la conducción de Estados Unidos de la izquierda estadounidense –representada en el gobierno del presidente Barack Obama–, hacia la derecha, representada ahora por el gobierno del presidente Trump, es sin duda el reflejo de la insatisfacción ciudadana ante la incapacidad gubernamental y estatal de resolver los problemas generados por la creciente desigualdad territorial, que en algunos casos podría haber empeorado por los intensos e indiscriminados intercambios comerciales internacionales.

En la América Latina del siglo XXI los gobiernos de izquierda o centro izquierda tampoco han atendido el problema de la desigualdad territorial. Sin duda este es –y será– un factor importante del viraje político hacia candidatos de derecha o centro derecha en las decisiones electorales que tomen algunos países en la región. Sin embargo, es importante señalar que, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos con Donald Trump,

en América Latina el discurso proteccionista no lo tiene la derecha, sino la izquierda y está más vinculado a un “nacionalismo anti”: el discurso en contra del “poder internacional/neoliberal”. Obsérvese cómo el discurso del presidente Trump apunta a un “nacionalismo pro”.

Estos dos “nacionalismos comerciales” plantean tácitamente una relación causa efecto entre intercambio comercial y desigualdad territorial, pero no es así. Hay múltiples determinantes y variables intermedias tan distintas para cada país, que si todos decidieran suspender o eliminar los intercambios comerciales para acabar con la desigualdad territorial, ningún país aun así podría resolverla. No ver esas variables internas es el error más grande del neoproteccionismo actual, lo cual es antesala de su fracaso. Más preocupantes son aquellos que siendo conscientes de este error, por razones políticas, tratan de consolidar estas políticas neoproteccionistas, en vez de plantear las verdaderas soluciones a la desigualdad territorial que terminan por ser un eufemismo de injusticia y olvido de quienes viven en zonas desfavorecidas, generalmente rurales.

Hacia donde se voltee a mirar la acción pública o la política, se encontrará con este tremendo divorcio entre la realidad objetiva y la acción. No mirar la desigualdad territorial al interior de los países, no percatarse de su incremento por la intensificación de los intercambios comerciales y plantear que la solución es el proteccionismo comercial o los populismos, es el mejor ejemplo en este nuevo mundo, y en América Latina, de que se está ante una fundamental y urgente tarea: “ver lo que no se ve”.

Haber abandonado el precepto clásico “observar, discernir, actuar” evidencia la pretensión contemporánea de seguir gestionando el mundo, distanciados de la verdad. Pretender que la realidad objetiva no es tal, sino que es sólo lo que se quiere mostrar, es el camino más corto al fracaso gubernamental constante, debido a la elaboración de políticas públicas que terminan por

atender algunos “síntomas”, pero no resuelven la “enfermedad”. El gravísimo problema es que tal situación, al comprometer el presente y futuro de millones de familias y personas, ha terminado por volcar a la gente de nuestra región a las calles para exigir una solución, como revela desde el 2005 el Latinobarómetro, que muestra no solamente una creciente participación social en manifestaciones autorizadas, sino también en protestas no autorizadas (Corporación Latinobarómetro, 2015).

Las poblaciones se muestran escandalizadas por los repugnantes casos de corrupción en nuestra región, la respuesta social ha sido la del rechazo total, sumando el reclamo hacia los sistemas judiciales para investigar y sancionar a los responsables, tanto del sector público como del privado. Para que América Latina adquiera un rol estratégico y relevancia en la historia política mundial, es necesario eliminar dos “bolsas de lastre”: el lastre de ser el territorio más desigual –e injusto– del planeta y el lastre de ser el segundo más corrupto.

Lo primero se resuelve actuando sobre la desigualdad territorial, madre de todas las desigualdades, hecho que implica una nueva visión del comercio internacional ya no sólo como instrumento mercantil y geopolítico, sino también como instrumento de justicia social al interior de nuestros países. Lo segundo, develando la inmensa corrupción en las obras públicas como el inicio de un gran proceso de depuración para dejar de anteponer el interés propio y grupal, por encima del interés de la nación. Al erradicar estos métodos y estas conductas que fomentan el abuso y la inequidad, inexorablemente serán arrastrados fuera de la historia quienes optaron por ellos, para dar paso a la “nueva sangre” necesaria para edificar la nueva América Latina, compatible con el “nuevo mundo” en construcción.

## Un nuevo horizonte

Existen nuevos acontecimientos o hechos que pueden distanciar a la región del neoproteccionismo y que indican vientos favorables para América Latina en cuanto al comercio exterior, para poder retornar a la gran demanda de exportaciones experimentada en la primera década del siglo en curso:

- i) El vertiginoso crecimiento de la clase media urbana en China, que en el 2025 estará constituida por el 80% de los hogares. Esto generará un espectacular cambio en el mercado internacional de alimentos, ya que al ingresar a la clase media uno de los primeros hábitos que se modifica es el patrón de consumo alimentario (Solari, 2017).
- ii) De los diez países más biodiversos del mundo, seis están en América Latina. Esto representa un gran valor potencial para que la región se convierta en el gran proveedor de ese nuevo mercado de alimentos. China no posee suficiente tierra cultivable para generar la agricultura que demanda ese nuevo e inmenso mercado de consumidores. De hecho, está comprando tierras en Islandia, ahora que se puede usar el llamado Paso del Noreste, por la costa norte de Rusia y el océano Ártico; se trata de una ruta naviera entre China y Europa 10 días más corta que la ruta convencional a través del mar Rojo y el canal de Suez que llega al Mediterráneo (Solari, 2017).
- iii) Si bien es cierto que China e India también están dentro de esos diez países de gran biodiversidad, para Teso, Kondo y Dormido (2018), ellos son los dos mercados emergentes menos atractivos en el 2018. Dentro del ranking anual de las 20 economías emergentes del mundo hay cinco latinoamericanas: México, con el puesto número uno es el mercado emergente más atractivo del mundo para invertir. Luego está Colombia en el puesto ocho, Perú en el puesto nueve, Chile en el puesto 11 y Brasil en el puesto 14. Es notable que los cuatro países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) estén presentes en este ranking,

ratificando lo dicho anteriormente sobre la relevancia de la Cuenca del Pacífico (Solari, 2018). No está de más mencionar que el único país árabe presente en el mencionado Ranking Bloomberg 2018 es Emiratos Árabes Unidos (EAU), con el puesto 10<sup>1</sup>. Por la actual relevancia de América Latina, los países árabes han comenzado a tener otra mirada hacia la región, como lo demuestra la apertura de nuevas embajadas en diversos países latinoamericanos, especialmente después de la Cumbre América del Sur-Países Árabes, desarrollada en Lima en el 2012. El ejemplo más importante de esta nueva presencia árabe en América Latina ha sido la compra que hiciera Qatar, en diciembre 2016, del 10% de la principal aerolínea latinoamericana LATAM: Qatar Airways Investments Ltd. adquirió 91.666.331 nuevas acciones a US\$ 10.00 cada una. Esta adquisición permite a Qatar tener ya presencia en los cielos de América Latina, por medio de LATAM, hecho que le permite incrementar la conectividad aérea con Asia y medio Oriente (CH-Aviation, 2016).

iv) Asimismo, para el BBVA Research 2018-2019 América del Sur será la región de mayor crecimiento comparativo, pasando de 1.6% a 2.6%. México también crecerá de 2% a 2.2%. América Latina pasará de 1.7% a 2.5%. Los países con los crecimientos más altos en 2018 y 2019 serán Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay. En el mismo reporte, al final del 2017 se aprecia la recuperación de los índices de confianza. Dato muy importante, del 2018 al 2019 la región estará alrededor de su potencial de crecimiento. Estos indicadores podrían mejorar aún más si se asume la gran tarea colectiva por delante: de proveer alimentos a China (BBVA Research, 2018).

v) El “2018 Global Transactions Forecast: Deal appetite rising”, al interior de la publicación de Baker-McKensie, señala que las fusiones y adquisiciones que han crecido en América Latina durante 2017, seguirán

---

<sup>1</sup> En la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEC, 2018), EAU es el sexto en reservas de petróleo, pero si se incluye a Canadá, EAU es el séptimo. En el Transactions Attractiveness Indicator del 2018 Global Transactions Forecast: Deal appetite rising, EAU se encuentra en un expectante puesto 11, aun por encima de Estados Unidos y Japón (Baker-McKenzie, 2018).

creciendo en 2018 para alcanzar su pico en el 2019 (Baker-McKenzie, 2018).

vi) La encuesta 1293 Chief Executive Officers en 85 países, realizada por Price Waterhouse Coopers (PWC) trae muy buenas noticias. Esta encuesta “revela un sorprendente optimismo y fe entre los CEOs sobre el entorno mundial económico y de negocios por lo menos durante los próximos doce meses” (PWC, 2018). Desde el 2012 en que comenzó a hacerse la pregunta acerca del crecimiento económico global, el 2018 es el primer año en que la mayoría de CEOs respondió que éste mejorará. Inclusive, el porcentaje que cree que mejorará se duplicó en comparación con el año anterior. Los CEOs en América Latina fueron los más optimistas: 65% de ellos dijo que el crecimiento económico global mejorará en el 2018 (PWC, 2018).

Adicionalmente, en enero 2018, Wang Yi, Ministro de Relaciones Exteriores de China declaró que “la meta al 2025 es intercambiar (entre China y América Latina) US\$ 500,000 millones” (Agencia Reuters, 2018). Todas estas son buenas noticias para América Latina, pues confirman que la región se muestra fundamental para muchos centros de poder. A pesar de los “movimientos” políticos constantes, no hay dudas de que se está ante un horizonte promisorio para la región. Depende de nosotros dirigirnos hacia él.

### **Algunas conclusiones**

- i) La gestión del fugaz presente y del inmenso futuro requieren de una visión amplia sobre la realidad objetiva, de modo que se restaure la relación entre la acción y la verdad.
- ii) Se ha abandonado el precepto clásico de “observar, discernir, actuar” para ser sustituido por el inmediatez y la manipulación de la verdad, conductas que han ocasionado que se deje de ver el conjunto amplio de la realidad objetiva y se ingrese a una “cadena de errores” acerca de lo

que debe ser hecho.

iii) Se atraviesa ante una situación de cambio amplio, complejo y rápido, que está creando un “nuevo mundo” en el que los intercambios comerciales y la liberalización de los mercados son componentes fundamentales.

iv) La cuenca del océano Pacífico se ha convertido en el espacio económico más dinámico del planeta y de gran beneficio estratégico para América Latina, no sólo por su posición geográfica, sino también por estar ante un escenario de crecimiento económico, posesión de enorme biodiversidad y población joven en edad de estudiar.

v) La liberalización de los mercados puede generar efectos adversos que no están siendo debidamente “observados”, desatendiendo el incremento de la desigualdad territorial misma, que puede empeorar por los intercambios comerciales, ya que tienden a favorecer más a los territorios que concentren la producción de bienes y servicios intercambiables.

vi) La liberalización de mercados puede crear sostenidamente balanzas comerciales desfavorables si el aparato productivo de un país no genera intercambios comerciales equitativos con otros países.

vii) Es tarea para cada país encontrar su “punto de equilibrio” entre el volumen de su aparato productivo, su mercado de consumidores y los de su contraparte en cada acuerdo de liberalización, con el objeto de que el acuerdo comercial beneficie al mayor número posible de territorios.

viii) El “no querer ver” las numerosas variables que intervienen en la desigualdad territorial y su empeoramiento por los intercambios comerciales entre países puede llevar a mal entender que el proteccionismo comercial es la solución a la desigualdad territorial, dando origen a un discurso y acciones neoproteccionistas.

ix) El mundo está lleno de oportunidades para desarrollar intercambios comerciales y políticas públicas que permitan alcanzar beneficios para los diversos territorios de un país, en vez de efectos adversos, especialmente en Latinoamérica.

x) Restaurar métodos para analizar y estudiar la realidad objetiva, aban-

donando los caminos ilusorios a los cuales han conducido los equívocos de clase dirigente. Debe aprovecharse el *momentum* de acción energética contra la corrupción que se vive actualmente en América Latina, para depurar los métodos erróneos y a quienes los han utilizado para el provecho propio, en desmedro del interés superior de nuestras naciones y de la fraterna justicia que los pueblos esperan y reclaman.

xi) Ante la velocidad de los cambios mundiales y los requerimientos de nuevas competencias, destrezas y habilidades, es indispensable reconocer la necesidad de desarrollar en América Latina reformas educativas constantes que se anticipen al cambio. El deterioro ético y moral que muestra la gran corrupción actual en la región, indica que no sólo se trata de formar en nuevas competencias, destrezas y habilidades. Es indispensable aprender a “dar de sí”, como piedra angular para construir una sociedad fraterna, que se torne en justa.

xii) Cambiar para el rumbo en que está América Latina requiere que el bien común y lo bueno alcance a todos. Esto no es posible sin contemplar integralmente la realidad objetiva. Es indispensable, para ello, imponerse como primera tarea “ver lo que no se ve”, que significa, en última instancia, generar una cultura en la que el imperio de la verdad (observar) sea el primordial componente de todo sistema de análisis (discernir) y toma de decisiones (actuar).

xiii) Este es un momento excepcional para América Latina por poseer numerosas ventajas en el contexto mundial actual que, por medio de la unión fraterna de nuestras naciones, podría convertirse en el territorio de mayor valor estratégico del planeta.

## Referencias

- Agencia Reuters. (2018). En cumbre Celac, China potencia influencia en América Latina con financiamiento y apertura comercial. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/mundo/cumbre-celac-china-potencia-influencia-america-latina-financiamiento-y-apertura-comercial-225437>
- Alianza del Pacífico. (2011). Alianza del Pacífico. El poder de la integración. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/en/>
- Autor, D., Levy, F y Murmane, R. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279–1333.
- Autor, D., y Price, B. (2013). The Changing Task Composition of the US Labor Market: An Update of Autor, Levy, and Murnane (2003). Recuperado de <http://economics.mit.edu/files/9758>
- Asian Development Bank (ADB). (2018). ADB Asian Development Bank. Recuperado de <https://www.adb.org/>
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). (2014). Asian Infrastructure Investment Bank. Recuperado de <https://www.aiib.org/en/index.html>
- Association of Southeast Asian Nations (ASAN). (3 de octubre de 2016). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Association of Southeast Asian Nations. Recuperado de [http://asean.org/?static\\_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership](http://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership)
- Baker McKensie. (2018). 2018 Global Transactions Forecast: Deal appetite rising. Chicago, IL: Autor.
- BBVA Research. (2018). Situación Latinoamérica. Primer Trimestre 2018. Madrid: Autor.
- CH-Aviation. (2016). Qatar Airways completes acquisition of 10% of LATAM Group. CH-Aviation. Recuperado de <https://www.ch-aviation.com/portal/news/52055-qatar-airways-completes-acquisition-of-10-of-latam-group>
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2005). América Latina en el Comercio Global: Ganando mercados. Caracas: Autor.
- Corporación Latinobarómetro. (2015). Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana: Informe 1995-2015. Santiago de Chile: Autor.

- Corporación Latinobarómetro. (2017). Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana: Informe 1995-2017. Santiago de Chile: Autor.
- Expansión/Datos Macro. (2017). México - Balanza comercial. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/comercio/balanza/mexico>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2014). Perspectivas de la economía mundial: Secuelas, nubarrones, incertidumbres. Washington: Autor.
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. (2018). CPTPP vs TPP. Recuperado de <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/agreements-under-negotiation/cptpp-2/tpp-and-cptpp-the-differences-explained/>
- Office of the United States Trade Representative. (2017a). North American Free Trade Agreement (NAFTA). Recuperado de <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>
- Office of the United States Trade Representative. (2017b). Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP). Recuperado de <https://ustr.gov/ttip>
- Organización de los Países Exportadores de Petróleo. (2018). OPEC Share of World Crude Oil Reserves, 2017. Organization of the Petroleum Exporting Countries. Recuperado de [http://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/330.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm)
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2018). El GATT de 1947 y el GATT de 1994: ¿cuál es la diferencia? Ginebra: Autor. Recuperado de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gatt\\_s/gatt\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2012). México: mejores políticas para un desarrollo incluyente. Ciudad de México: Autor. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). OECD Skills Strategy. Diagnóstico de la OCDE sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México. Resumen Ejecutivo. México 2017.: Autor. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/Diagnostico-de-la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Destrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf>

- PopulationPyramid.net. (2018). México–Población. Recuperado de <https://www.populationpyramid.net/es/m%C3%A9xico/2018/>
- Price Waterhouse Coopers (PWC). (2018). 21<sup>st</sup> CEO Survey: The Anxious Optimistic in the Corner Office. Autor.
- Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). (2017). Joint Leaders' Statement on the Negotiations for the RCEP. Recuperado de [http://dfa.gov.ph/images/PISU/2017/NOV/17/RCEP-Summit\\_Leaders-Joint-Statement-FINAL1.pdf](http://dfa.gov.ph/images/PISU/2017/NOV/17/RCEP-Summit_Leaders-Joint-Statement-FINAL1.pdf)
- Solari de la Fuente, L. (2017). Latin America: An Overview. En XIII Trans Atlantic Dialogue. Conferencia de apertura llevada a cabo en el Society of Public Administration (ASPA), European Group for Public Administration (EGPA) y Florida International University, Miami.
- Solari de la Fuente, L. (Septiembre 2017) Observar, discernir, actuar. *Testimonio*, (123), p.06
- Solari de la Fuente, L (2018). Amérique Latine: La Terre du Milieu. En 45ème Session: L'Académie du Royaume du Maroc, Rabat.
- Teso, Y; Kondoy, M. y Dormido, H. (2018). These Are 2018's Most (And Least) Attractive Emerging Markets. Bloomberg. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-21/emerging-market-scorecard-supports-mexico-and-turkey-over-india>
- Trading Economics. (2018). United States Balance of Trade, 1950-2018. Recuperado de <https://tradingeconomics.com/united-states/balance-of-trade>
- United States Census Bureau. (2018). Trade in Goods with World, Seasonally Adjusted. Recuperado de <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0004.html>
- World Economic Forum (WEF). (2018). President Donald Trump's Davos address in full. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/president-donald-trumps-davos-address-in-full-8e14ebc1-79bb-4134-8203-95efca182e94/>

# Los objetivos de desarrollo sostenible (Agenda 2030) y la Educación Superior

*Edgar Jiménez Cabrera*

## Resumen

El presente capítulo aborda los factores que han influido en las transformaciones políticas y económicas en los países de América Latina, que permiten identificar los desafíos de la educación, en especial la del nivel Superior, basados en la proyección y expectativas de la región y los Estados. La globalización y el progreso tecnológico han hecho que la productividad dependa cada vez más de un conjunto de habilidades y destrezas, vinculadas a la calidad de la educación y a la formación de capital humano. No obstante, en este panorama América Latina es identificada como una de las regiones con mayor rezago de habilidades, aumentando la brecha de desigualdad frente a otras regiones del mundo. En esta tesitura, el campo de la educación adquiere una centralidad renovada, cuya condición, alcances y retos serán analizados a continuación.

**Palabras clave:** globalización, Educación Superior, desarrollo de habilidades.

## La modernidad y posmodernidad

### *La dinámica económica global*

El mundo y América Latina han cambiado en las últimas cuatro décadas. La región se esfuerza por acelerar su desarrollo con un enfoque estatal renovado de inclusión, igualdad y regulación del mercado. Actualmente, se observa una gran transformación de la economía, la política internacional, el poder mundial, el papel internacional del Estado y los nuevos espacios económicos regionales.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM), lo más preocupante es la proyección que hicieron sobre las economías de América Latina en 2017, donde era probable un estancamiento regional, con un crecimiento del 2% del Producto Interno Bruto (PIB), debido a la desconfianza de los inversores y el descenso de los precios del petróleo y de las materias primas, entre otros factores. En la actualidad, la nueva situación prevista por la OCDE pronostica una gran dificultad para los países de la región. Se suma a esa opinión el Fondo Monetario Internacional (FMI), advirtiendo que se trató de un “crecimiento decepcionante”.

A pesar de lo anterior, en 2018 los nuevos organismos internacionales han proyectado que el PIB regional tendrá un crecimiento, toda vez que los países de América Latina se encuentran en una franca recuperación, luego de dos años de crecimiento negativo. El reporte de la economía mundial (OCDE, 2018) considera un crecimiento cercano al 3.9%; mientras que el BM lo calcula en 3.1%.

En este entorno se observa una profunda reestructuración económica de los países. El capitalismo mundial está viviendo un nuevo periodo (capitalismo sin fronteras). La lógica de la sociedad –y de los cambios sociales– está siendo reemplazada por la lógica del mercado (Hinkelammert, 2018); se trata del dominio del capital productivo y financiero sobre las otras formas de capital. En estas circunstancias la hegemonía de Norteamérica se encuentra amenazada por el ascenso de otros países y civilizaciones como China, Japón, India y Corea del Sur (Kissinger, 2014). China es ya la segunda potencia a nivel mundial y el PIB de este país podría superar al de Estados Unidos antes del año 2025.

Además de Estados Unidos y la Unión Europea, el nuevo mapa mundial del poder confiere a los países colindantes con el océano Pacífico una po-

sición privilegiada y abre para América Latina una nueva oportunidad. En este sentido, constituyen un avance de enorme importancia los acuerdos del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) llevado a cabo en 1989 y la creación, en 2012, de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú, así como la firma del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) integrado por 11 países (Marzo, 2018).

La situación económica de las nuevas potencias mundiales, el renovado dinamismo de la economía norteamericana y la fragilidad de algunos países emergentes –junto a la incertidumbre política del contexto internacional–, son algunos de los problemas que fueron analizados en Davos (Suiza) y en Quintana Roo (México), así como en el Foro Mundial de 2018.

En términos generales, América Latina sigue por detrás de Asia, aunque su fuerza reside en su estabilidad macroeconómica y su mercado interno, cada vez más dinámico. El problema general de la región es la baja productividad de sus trabajadores, su débil estructura institucional y la desigualdad social producida, entre otros factores, por la corrupción y la inseguridad.

Por otra parte, la globalización y el progreso tecnológico han hecho que la producción dependa cada vez más de un conjunto de capacidades y destrezas, vinculadas a la calidad de la educación y a la formación del capital humano. Sin embargo, cuatro de cada diez empresas en nuestro continente tienen grandes dificultades para encontrar trabajadores con las competencias adecuadas<sup>1</sup>: “América Latina se ha posicionado como la región con la mayor brecha de habilidades en el mundo” (Flores y Melguizo, 13 de marzo de 2018), cuando éstas son la moneda mundial de las economías del siglo XXI. Esta carencia afecta tanto al sector industrial (minería, indus-

<sup>1</sup> La dificultad en Argentina es de seis empresas por cada diez, en Colombia y Perú de cinco por cada diez.

trias extractivas y manufactura) como a los servicios, que son clave para la modernización y diversificación de la economía.

### *Del cambio de paradigma y sus resultados*

No obstante, se ha abierto una gran oportunidad para México y América Latina: la revalorización de las Reformas Estructurales de tercera generación, que se observan a nivel regional, las cuales buscan crear una cultura de corresponsabilidad como herramienta organizadora de la sociedad. Este proceso –que también se presenta a nivel global– anuncia el fin de un proyecto histórico en su versión neoliberal, liberal, socialdemócrata o socialista.

Esta transformación se da con una velocidad y profundidad que, por lo mismo, tiene un carácter genérico, global e irreversible: al mismo tiempo que crece el desempleo, la desigualdad y las brechas sociales, se incrementa la internacionalización y apertura de las economías nacionales. Otro rasgo del cambio global es que la ruptura con las tradiciones ideológicas, políticas y sociales, no ofrece ninguna alternativa que permita vislumbrar propuestas diferentes a las que actualmente ofrece el sistema capitalista.

Es decir, la crisis del paradigma puede leerse como el agotamiento del liberalismo y la caída del socialismo –que representó un modelo y una alternativa frente a la democracia occidental–. En este sentido, según Barnett y Cavanagh (1994), a finales del siglo XX ocurrió la desglobalización del mundo político, aunque la mundialización de las actividades económicas procedió su curso; se supeditó la cultura y la política al proyecto de internacionalización económica<sup>2</sup>. Esta situación derivó en una crisis de la credibilidad, de gobernabilidad y de agotamiento de las formas tradicionales de representación política partidaria, que no sólo se adelgazó, sino que se despersonalizó. Nicolás Tenzer (1992) señala que al ponerse

---

2 Por ello existe un vacío creado por la contradicción en la viabilidad del modelo económico y la ausencia de alternativas políticas; entre la economía de libre mercado y la democracia emergente, sin apellido y sin contenido doctrinal.

de manifiesto la individualidad, se pierde el sentido de la colectividad, del pueblo y de lo popular.

Ante este escenario, las nuevas propuestas suelen ocurrir en universos más cotidianos y, por lo mismo, limitados; por eso cobra relevancia la ciudadanización de la sociedad civil, las distintas formas de organización social y los nuevos movimientos sociales (Camarero, 1998).

En esta misma línea de razonamiento, Guy Bajoit (1992) señala que, hipotéticamente, se puede sostener que estamos ante el fin de la era industrial y el paso a otro modelo cultural, razón por la cual se deben estudiar las bases de un nuevo paradigma. Según este autor los paradigmas económicos y políticos que le dieron sentido a la era industrial fueron: integración, alineación, explotación y conflicto, los cuales tendieron a modificarse ante las nuevas circunstancias. Situación que es entendida por Alain Touraine (2006) como el proceso de “desmodernidad”.

Por su parte, Viano (1989) afirma que las transformaciones que se han dado en el proceso de modernización se relacionan con la decadencia que acompaña toda transición entre dos épocas, ya que “permiten articular el [nuevo] concepto con el de la recuperación y, en este sentido la transición modernizadora significa la completa renovación del viejo paradigma y la emergencia de otro nuevo”<sup>3</sup>. En estas circunstancias el Estado está obligado a cambiar para subsistir.

Lo que está en curso es un hecho básico: la conciencia de una nueva realidad cultural; de una nueva percepción del tiempo, del arte, de la sociedad; así como de la crítica filosófica, la lógica productiva y la lógica política. En general, las grandes ideas y valores del pasado que determinaban parámetros para relacionarse en la vida privada y colectiva, carecen en la actualidad de

3 También véase: Hayek, F. (1990). *Camino de Servidumbre*. México: Alianza; y Benoist, A. de. (1982). *La nueva derecha*. Barcelona: Planeta.

sentido y significación<sup>4</sup>. Esto conduce al surgimiento de nuevas condiciones que hacen imposible la conducción racional de la sociedad, por ejemplo, la indeterminación, la inflexibilidad y la ambigüedad (Tomassini, 1991).

Desde la perspectiva de Luhmann (1992), la nueva realidad puede llevar al riesgo y al caos; según Balandier (1998), al azar, al desorden y, en general, a la incertidumbre de los problemas sociales que aquejan los contextos y la teoría política contemporánea (por ejemplo, véase el caso Venezuela). El problema es que en esta situación la política se despersonalice y la sociedad tienda a discutir únicamente una agenda de temas pragmáticos (salud, educación, seguridad pública, medio ambiente, familia, etc.), dejando el debate político a los medios de comunicación y, en su caso, al mercado político.

El enfoque de la posmodernidad tiende a sobredimensionar la *praxis*, lo que significa una desvalorización de la teoría y una revalorización de la práctica que da lugar a perspectivas “pragmáticas y realistas”. El conjunto de enfoques y opciones analíticas que tuvieron una presencia significativa en el pasado por su contenido teórico e histórico, han empezado a ser excluidas del campo analítico, por la necesidad de repensar y rediseñar los marcos de referencia acerca de la realidad y del conocimiento de ella.

De ahí que conceptos tales como la nada, la incertidumbre, el desorden, el riesgo, el caos, el sistema, la gobernabilidad e ingobernabilidad, el neoinstitucionalismo (Beck, 1998) y el neoestructuralismo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 29 de mayo de 2017), hayan pasado a ocupar un lugar privilegiado en el análisis de la realidad contemporánea.

La exposición anterior plantea como interrogante si los nuevos problemas implican una “reestructuración teórica”, frente a una serie de acontecimien-

---

4 Ver Hobsbawn, E. (1992). Crisis de la ideología, la Cultura y la Civilización. *Coloquio de invierno, Vol.1: La situación mundial y la democracia*. México: FCR, pp. 46-64.  
Sugerimos Vattimo, G. (1990). *Entorno a la posmodernidad*. Barcelona: Anthopos.

tos y hechos que suceden en el mundo actual con un ritmo vertiginoso, al que se suma la desinformación.

En el nuevo contexto de transición a la posmodernidad, o como dice Claus Offe, al “postcapitalismo”, surge la crítica que no está dirigida al capitalismo: una crítica al modelo intervencionista, al modo de vida, a la sociedad y a la cultura occidental desde distintos puntos de vista como el proyecto no resuelto de la modernidad. Se distingue en esta perspectiva a Jürgen Habermas; la sociedad postindustrial de Daniel Bell, y la crítica filosófica de Jean François Lyotard y Ginni.

Paralelamente a esta situación, se asiste en la dimensión política a la revisión de los conceptos del Estado, del poder del régimen constitucional de los partidos políticos, del adelgazamiento o despersonalización de la política, de la redefinición del papel de las organizaciones sindicales, el surgimiento de nuevos actores con una presencia significativa (capital globalizado) de la mujer, los jóvenes y las organizaciones étnico-raciales. En las nuevas formas de reorganización de la comunidad irrumpe una tendencia a centrarse en sí misma, dando lugar al “retorno a la sociedad civil”, con la consiguiente diversificación de los espacios e intereses en torno a los cuales gira la actividad política y social, debilitando la importancia que tuvieron las ideologías y las propuestas doctrinales durante el siglo pasado (Apter, 1998).

### *La economía de mercado y la transformación de los actores políticos*

El desmantelamiento del Estado intervencionista y las distintas formas de acción estatal en el mercado, propuestas por las reformas de nueva generación, convierten a la esfera privada en el espacio de construcción de la sociedad, de la práctica política y de reproducción cotidiana del individuo. La sociedad se percibe entre la necesidad de enfrentar estas nuevas condiciones definidas por el mercado y la posibilidad de recuperar lo público y la centralidad de la nación.

En el espacio público la política tenía una significación, por ejemplo, era posible reivindicar las diferencias entre la perspectiva socialdemócrata y la socialcristiana. En la esfera privada la política carece de sentido y la diferencia cabe sólo como reivindicación individual o como rechazo a la política tradicional.

A través de las políticas de ajuste estructural se trata de reemplazar el liderazgo de la acción estatal y de la nación, por el de la centralidad del mercado (Hinkelammert, 1984); en específico del interno, que antes funcionaba de acuerdo a los requerimientos del gobierno; y actualmente lo hace por la demanda de los mercados internacionales, justificándose en la apertura y globalización.

El bienestar económico —es decir, el desarrollo como meta— comienza a perder peso; mientras lo adquiere la “calidad de la vida”, la “calidad de la democracia” y la “calidad de la educación”. Adquieren también presencia los nuevos principios exigidos por el mercado: eficiencia, competitividad, realismo, pragmatismo y disciplina.

La vigencia del mercado económico es totalizante porque influye en el mercado político, laboral y educativo. De manera que redefine como los derechos universales del hombre los conceptos de libertad, justicia e igualdad.

En la sociedad del consumo, el estatus y la individualización de la pobreza son algunos de los rasgos más significativos del impacto que genera el mercado. A nivel político es determinante el rol del marketing, slogan, imágenes, sondeos y encuestas; marcan las posibilidades de éxito o fracaso electoral de los candidatos. Así como el mercado laboral reorienta los contratos colectivos, favoreciendo los individuales y desplazando al sector social de la tercera edad del espacio productivo, de igual manera el mercado educativo ubica al sector privado como el portador de la calidad, frente a la educación pública que supuestamente carece de ella.

Analizar los problemas y consecuencias que genera la centralidad del mercado es fundamental en las actuales circunstancias, toda vez que el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, mismas que el mercado no posee. El mercado requiere de factores externos para su funcionamiento como la educación, el derecho, la cultura y la política para delimitar y encauzar su campo de acción.

El mercado carece de rostro, no sabe leer opciones políticas. Frente a esta situación los partidos y los distintos sectores sociales se han quedado sin referencia, sin mediaciones que ofrezcan alternativas que permitan vislumbrar propuestas diferentes a las que hoy ofrece el modelo económico vigente, pese a las ofertas sugeridas por la segunda, tercera, cuarta y quinta vías.

En este entendido, la ruptura con el pasado genera una supeditación de la política al proyecto de globalización económica, como señala Heilbroner (1996), por eso surge la viabilidad del modelo de mercado con la ausencia de alternativas políticas. El mundo asiste al descrédito de una racionalidad colectiva, investida de la responsabilidad de orientar la historia. En este contexto se inscribe la crisis de las ideologías y de las utopías:

El agotamiento de las ideas tiene como contrapartida la reivindicación de la historia como lugar del sujeto, la del sujeto como agente privado... y la valoración de lo personal, específico o local, considerados como los materiales con los cuales se construye el nuevo tejido social (Tomassini, 1991, p. 33).

En la dimensión social, los nuevos movimientos parecen encabezar demandas y necesidades surgidas de la informalidad política. El modelo vigente en la región latinoamericana ha desgarrado el viejo tejido social, ha destruido el consenso en materia de seguridad y de lo social, y ha despojando al movimiento popular de su espacio político doctrinal (Di Tella, 1998; Paramino, 1991).

## Educación y reformas estructurales

### *Antecedentes de los nuevos escenarios*

La década de los noventa se caracterizó por un debate sobre la necesidad de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública, ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión educacional y abrir los sistemas de educación y de enseñanza a los nuevos requerimientos de la sociedad.

Estos objetivos se relacionan estrechamente con los nuevos escenarios, económicos y políticos que, en América Latina, obligan a replantearse el tema de la educación y su reforma. Los países de la región están integrándose gradualmente a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de un modelo fundamentado en economías nacionales abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica.

En materia política, la reinstalación de gobiernos democráticos ha obligado a redefinir las funciones del Estado, dando paso a la aplicación de estilos descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales y a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos del desarrollo educativo y económico nacional.

Por lo anterior, se afirma que este nuevo escenario obliga a generar capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, así como a aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, desarrollando estrategias que permitan la formación de una ciudadanía moderna vinculada a la competitividad de los países, a la democracia y equidad. Por esto mismo, la educación ha adquirido una centralidad renovada.

Surgieron en la década de los noventa pactos y acuerdos nacionales que permitieron pensar el nuevo diseño de la política educativa:

- México	1991
- República Dominicana	1992
- Chile	1994
- Argentina	1995

- Se conformaron Consejos de Estado para la modernización educativa.
- Se crearon Leyes Generales de Educación.
- Se impulsó el desarrollo educativo, sostenido, de calidad y equitativo.
- Se pusieron en marcha reformas curriculares, de innovación y gestión escolar.
- Se multiplicaron las reuniones Ministeriales de educación desde 1991 hasta la fecha.
- Se desarrollaron nuevas estrategias de enseñanza, aprendizaje y se promovió la formación profesional de los docentes.
- Se impulsó la evaluación como elemento articulado de acciones y políticas educativas.
- Se buscó medir el estado real de la educación y para diagnosticar cómo poder mejorarla.
- La educación pasó a ser entendida como un derecho, retomando a Amartya Sen. El individuo debe ser considerado como ciudadano de derechos y obligaciones, frente a la política de John Rawls y su teoría de la justicia, para quien la libertad es más importante que los derechos políticos y sociales.

La década mencionada fue el período del auge de las Reformas Educativas en los niveles Básico y Superior con acento en:

- Cambios institucionales y de reorganización del sistema educativo.
- Evaluación de logros de aprendizaje.

- Desempeño de los docentes.
- Incorporación de las tecnologías de información en la educación.
- Eficiencia en el rendimiento de los sistemas escolares y mejor uso de los recursos disponibles.
- Vigencia del enfoque de competencias en los sistemas educativos y a nivel Superior, vinculando la docencia con la investigación.

Como se ha señalado, la educación pasó a desempeñar un papel “estratégico” en las sociedades de América Latina.

### *Los desafíos de la educación en el siglo XXI*

Surgieron a principios del presente siglo las distintas “percepciones nacionales e internacionales” sobre la realidad contemporánea, donde se conjugan el pasado y el futuro, y en las que aparecen claramente las contraindicaciones sobre: la educación, la política, la incertidumbre y el riesgo. Además, los cambios de y continuidades de las costumbres, los valores religiosos y la cultura han sido considerados a la hora de juzgar y abordar la definición, y orientación de las políticas públicas.

Por primera vez en la historia regional de América Latina, las sociedades nacionales tienen como componente la incertidumbre y la imprevisibilidad del futuro. Lo que obliga a comprender la realidad de otra manera, a nosotros mismos y a los otros, así como redefinir la libertad, la democracia y la legitimidad.

El presente es en sí mismo una sociedad permanente de “auto confrontación”, de manera que anticiparse al futuro permite dar sentido al presente. Por lo tanto, existen muchas alternativas para el futuro en México y en América Latina. Esos futuros son visualizables, probables políticamente y posibles económicamente.

En realidad, lo que se está produciendo en todos y cada uno de los países de la región es un hecho básico: la conciencia de una nueva realidad pos-recesión (2008-2009) económica y financiera, de una nueva percepción del tiempo, de la sociedad, de la cultura, de una nueva economía productiva y de una nueva manera de pensar la educación y la política.

En general –dice sobre este punto Eric Hobsbawn (1992) –, las grandes ideas y valores utilizados en el pasado para relacionarse con la vida privada y colectiva, carecen en la actualidad de sentido y significación.

Zygmund Bauman (2003) señala que en la actualidad la “modernidad líquida” ha impuesto a la condición humana cambios radicales que exigen repensar los viejos conceptos que solían articularla. En el presente los gobiernos de manera más o menos común están mostrando gran interés por la “planeación estratégica, la prospectiva, las reformas educativas y las políticas para el desarrollo”.

En América Latina el crecimiento promedio del PIB se contempló en 2% para 2018, frente al 4% en 2013, y al 3.2% en 2012; se han incrementado las reservas internacionales que en promedio representan un 16% del PIB. La región tiene niveles bajos de deuda externa y se están aplicando medidas macroeconómicas mesuradas que permiten mantener un equilibrio económico y un crecimiento estable, salvo excepciones como en el caso de Venezuela (CEPAL, OCDE y CAF, 2018). En este marco referencial, la planeación estratégica con visión de futuro es un instrumento político-económico para modificar y transformar esa realidad, e importante para la construcción del futuro.

Lo fundamental de la prospectiva no es imaginar el futuro, sino contribuir a la identificación de alternativas frente a la situación del presente que se desea cambiar. Pensar con una visión de futuro es considerar que existe la posibilidad de cambio de las estructuras económicas, educativas y políticas.

Como dice Eleonora Masini (1994) sobre este aspecto: “Construir el futuro implica el pensar en el futuro como una necesidad, y una manera de vivir”. Es decir, construir el futuro significa asumir una responsabilidad, un esfuerzo colectivo para realizar con hechos ese futuro deseado. El futuro depende de las decisiones y de las acciones a través de las cuales se responden a las percepciones sobre las demandas, necesidades, retos y exigencias educativas de la sociedad.

Las posibilidades del progreso regional deben emprenderse con una visión nacional posible y viable, junto con la participación de los actores, de manera que su contribución sea decisiva en la consecución de las metas nacionales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015a).

América Latina requiere una prospectiva educativa adecuada a la región que permita un recorrido creativo en la construcción del futuro. La región, más allá del crecimiento macro de su economía, todavía observa situaciones inestables y conflictivas en el sector educativo. América Latina tiene que navegar en un marco de competitividad creciente, en una nueva estructura productiva del mundo y con nuevos enfoques sobre el rol de la Educación Superior.

Concluyó el “mundo de las certezas”, surge la necesidad de estructurar un “pensamiento estratégico” que identifique los niveles de riesgo e incertidumbre, para repensar la naturaleza de las decisiones y la utilidad de las reformas educativas.

Frente a este panorama la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que el mundo está cambiando, por tanto, la educación debe cambiar también:

Las sociedades de todo el planeta experimentan profundas transformaciones y ello exige nuevas formas de educación que fomenten las competencias que

las sociedades y las economías necesitan hoy día y mañana... La educación debe servir para aprender a vivir en un planeta bajo presión. Debe consistir en la adquisición de competencias básicas en materia de cultura, sobre la base del respeto y la igual dignidad, contribuyendo a forjar las dimensiones sociales, económicas y medioambientales del desarrollo sostenible (UNESCO, 2015, p. 3).

La transformación del mundo actual se caracteriza por niveles nuevos de complejidad y contradicción. Estos cambios generan tensiones para las que la educación tiene que preparar a los individuos y las comunidades, capacitándolos para adaptarse y responder a los cambios y a los desafíos de la cuarta revolución industrial:

El crecimiento económico y la creación de riqueza han reducido los índices mundiales de pobreza, pero en todo el mundo han aumentado la vulnerabilidad, la desigualdad, la exclusión, las brechas sociales, la concentración de la riqueza y la violencia en el interior de las sociedades (UNESCO, 2015, p. 9).

Señala la UNESCO, además, que la educación no puede resolver por sí sola todos los problemas del desarrollo, pero una...

Visión humanista y holística de la educación puede y debe contribuir a lograr un nuevo modelo de desarrollo. En ese modelo, el crecimiento económico ha de estar regido por el respeto al medio ambiente y la preocupación por la paz, la inclusión y la justicia social (UNESCO, 2015, p. 10).

Al igual que UNESCO, Edgar Morin plantea que la complejidad social y económica conlleva diversos desafíos para la formulación de políticas educativas en el mundo globalizado de hoy. La intensificación de la mundialización de la economía produce modelos de crecimiento del subempleo, del desempleo juvenil y del empleo informal (Lugo, Huerta e Yfarraguerri, 2014).

Los cambios planteados que se están produciendo tienen consecuencias para la educación y reflejan la aparición de un nuevo contexto mundial del

aprendizaje. Este nuevo contexto de transformación social exige que reconsideremos la finalidad de la educación y la organización del aprendizaje (UNESCO, 2015).

Al abordar la cuestión más vasta de los objetivos y las finalidades de la educación y el tipo de sociedad al que se aspira, ha de tomarse en cuenta factores culturales, sociales, económicos, éticos y cívicos. No cabe la menor duda de que las funciones económicas de la educación son importantes, pero hay que superar la visión estrictamente utilitaria y el enfoque de capital humano que caracteriza, en gran medida, el discurso internacional del desarrollo<sup>5</sup>. La educación no conlleva únicamente la adquisición de aptitudes, sino también los valores de respeto a la vida y a la dignidad humana, necesarios para que reine la armonía social en un mundo caracterizado por la diversidad.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha adaptado un enfoque que enfatiza la importancia de los procesos de participación política y de las organizaciones de la sociedad civil para lograr un nuevo equilibrio entre Estado y mercado que permita elaborar políticas públicas con visión de futuro, así como concepciones y directrices en materia de educación y modernidad<sup>6</sup>.

Las reformas de tercera generación sirven justamente para administrar la incertidumbre y la globalización en el presente, toda vez que se transita en el marco de la “incertidumbre” a un mundo de “probabilidades”. El futuro es múltiple y es posible construir alternativas de futuros reales.

---

5 Por ejemplo, las dos páginas dedicadas a la educación en el informe del panel de alto nivel de 2013 (sobre el desarrollo después de 2015) están redactadas en el lenguaje propio del enfoque de capital humano y alude a los créditos de la inversión en educación y a su aportación en la formación de ‘ciudadanos productivos’.

6 Como señala José Ángel Gurría “las propuestas de las nuevas reformas estructurales no deben ser vistas como una opción, sino como una necesidad estructural”.

Lo anterior significa reconocer la importancia de la estrategia nacional que da sentido al conjunto de políticas, programas educativos y acciones de gobierno. De ahí la trascendencia que se tiene sobre considerar la visión a futuro como el enfoque y herramienta organizadora de la sociedad mexicana y latinoamericana.

Las reformas de nueva generación, vigentes actualmente, se caracterizan por la nueva gestión de gobierno y la calidad de los servicios públicos (calidad educativa, por ejemplo). Los gobiernos bajo esta perspectiva tienen un modo de pensar la construcción del futuro; expresar la voluntad política de los actores involucrados es también un modo de sortear los obstáculos y los conflictos sociales en el presente. Por lo tanto, el cálculo político y el riesgo, así como el éxito o el fracaso, son parte de la viabilidad y posibilidad de ese futuro en construcción. Las reglas del juego institucional definen el espacio en el que los actores desarrollan sus capacidades y afloran sus debilidades.

Estas reglas pueden premiar o castigar la improvisación y la simulación. La conducción política de gobiernos demanda métodos, herramientas políticas y técnicas adecuadas para la gobernabilidad del sistema que guíen hacia: una metodología de procesamiento de problemas, sistemas de previsión de las demandas sociales, tecnologías de información aplicadas a la toma de decisiones, tableros de control y dispositivos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

El gobernante no elige su época ni el terreno de su práctica; las ideas dominantes que lo rodean o limitan... el gobernante propone el plan, pero no puede escoger las circunstancias en las cuales realizarlo. A su vez, el plan tiene la marca del contexto, con sus desafíos y restricciones.

Otro problema que debe tomarse en cuenta en la definición del futuro, particularmente en el campo educativo, es el aspecto simbólico (herencias

histórico-culturales) que provoca el llamado a reparar agravios del pasado, antes que construir el futuro. Son los casos de Bolivia, Ecuador, México y gran parte de los países de Centro América, que buscan responsabilizar a las oligarquías y a los partidos políticos tradicionales por todos los males de este mundo, promoviendo procesos populistas (neo-populistas) que nada tienen que ver con los desafíos que provoca la globalización y la apertura de las economías nacionales al mercado internacional, asociadas al marco referencial de la posmodernidad.

El Estado en el marco de las reformas estructurales supone nuevas formas de acción política. Es necesario repensar los esquemas tradicionales de intermediación política. El Estado como garante del “nuevo pacto social” debe asegurar una ciudadanía con deberes y derechos.

La reflexión anterior –y otras formuladas en el debate académico y político nacional y regional– está promoviendo la inclusión en las reformas de nueva generación en los siguientes aspectos:

- a) Inclusión de los objetivos sociales en la política económica. La política social es un instrumento básico de cohesión social.
- b) Las reformas deben tener objetivos claros y precisos, y plantear metas de mayor alcance que un aumento del PIB.
- c) Las metas tendrían que centrarse, además, en el desarrollo democrático, sostenible y equitativo.
- d) Como dice Stiglitz (2002, 2016), las reformas deben reconocer las limitaciones de mercados y tener una visión equilibrada del papel del Estado.
- e) Los mercados, por sí solos, no aseguran la estabilidad social.
- f) Los países de la región, señala Bauman (1999), deberían aprovechar las ventajas de la globalización, adaptarla a sus propias necesidades y exigencias como lo hicieron China y Alemania.

- g) Revalorizar el interés general, modificar el entramado del individualismo y de las relaciones privadas en donde la acción pública perdió su importancia.
- h) Repensar los derechos económicos, sociales (educativos) y culturales de los ciudadanos. Estos derechos en la actualidad son considerados como simples derechos del consumidor (Moulian, 1998).

Los derechos civiles y políticos se vaciaron de contenido, lo que incrementa la intolerancia y el surgimiento de la sociedad de la desconfianza. Por lo tanto, la prospectiva educativa no sólo trabajaría en la gestión/diseño de las políticas educativas, sino en el campo de lo deseado, lo que permitiría que las necesidades planteadas por la ciudadanía fueran una “toma de conciencia colectiva” para construir el futuro deseable.

### *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*

En la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (UNESCO, 1998) se señaló como imperiosa la necesidad de reconocer una:

Demanda de educación sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que la modernización de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico y para la construcción del futuro (UNESCO, 1998).

La misma declaración menciona que, dado el alcance y el ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende más a fundarse en el conocimiento, razón de que la Educación Superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones. Por consiguiente, según la UNESCO, la Educación Superior debe emprender la transformación y la renovación más radical que jamás haya tenido por

delante, de forma que la sociedad contemporánea, que en la actualidad vive una profunda “crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas” (UNESCO, 1998).

Lo más relevante, entre otros aspectos vigentes en la actualidad de la Declaración, son los puntos siguientes:

- a) La pertinencia de la Educación Superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente.
- b) En un contexto económico caracterizado por los cambios y la aparición de nuevos modelos de producción basados en el saber y sus aplicaciones, así como en el tratamiento de la información, deberían reforzarse y renovarse los vínculos entre la enseñanza superior, el mundo del trabajo y otros sectores de la sociedad.
- c) Métodos educativos innovadores: pensamiento crítico y creatividad. En un mundo en rápido cambio, se percibe la necesidad de una nueva visión y un nuevo modelo de enseñanza Superior, que debería estar centrado en el estudiante, lo cual exige, en la mayor parte de los países, reformas en profundidad y una política de ampliación del acceso, para acoger a categorías de personas cada vez más diversas, así como una renovación de los contenidos, métodos, prácticas y medios de transmisión del saber, que han de basarse en nuevos tipos de vínculos y de colaboración entre la comunidad y los más amplios sectores de la sociedad.
- d) Evaluación de la calidad. La calidad de la enseñanza Superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones

y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Una autoevaluación interna y un examen externo, realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. Asimismo, con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades del contexto institucional, nacional y regional. Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional.

En esta perspectiva la UNESCO (2015), en una reciente publicación sobre la necesidad de “replantear la educación”, señala dos preguntas de alto nivel de importancia: ¿cuál es la finalidad de la educación en el contexto actual de transformación social?, y ¿cómo debería organizarse el aprendizaje? La organización retoma el espíritu de esa reflexión en dos de sus publicaciones históricas, los informes de *Aprender a ser: la educación del futuro* (Faure, 1972) y *La educación encierra un tesoro* (Delors, 1996), ambas se ubican en el mundo que, según la UNESCO, está rejuveneciendo y aumentan las aspiraciones a los derechos humanos y la dignidad:

Las sociedades están más conectadas que nunca, pero persisten la intolerancia y los conflictos. Han aparecido nuevos centros de poder, pero las desigualdades se han agravado y el planeta está bajo presión. Las posibilidades de un desarrollo sostenible e inclusivo son muy amplias, pero las dificultades son arduas y complejas (UNESCO, 2015, p. 3).

Para la UNESCO, en los quince últimos años se ha ampliado de manera espectacular el acceso a la Educación Superior. El número mundial de matrículas en la educación terciaria se ha duplicado desde 2000, y de los 200 millones

de estudiantes, aproximadamente la mitad son mujeres<sup>7</sup>. Es importante señalar al respecto que la mayor parte del crecimiento que ha experimentado este nivel educativo se ha producido y sigue produciéndose en el sector privado. La proporción cada vez mayor de instituciones particulares y la tendencia a la privatización del sector público tiene consecuencias en el acceso y la equidad. En este sentido, los costos directos e indirectos de los estudios siguen siendo la causa primera de exclusión (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009). Para concluir este punto se retoman los comentarios de Sánchez y McBride (2014):

...las últimas décadas se ha consolidado el consenso general en torno a la importancia de la educación para el desarrollo económico y, por tanto, la necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar su calidad, y no sólo el acceso a la escolarización. Un mundo plano y global, atravesado por las nuevas tecnologías, exige cada vez más a los jóvenes no sólo habilidades técnicas, sino también las llamadas “capacidades del siglo XXI” para competir contra otros profesionales de los rincones más remotos del mundo.

Por lo mismo, se calcula que para el 2025 aproximadamente el 42% de población de América Latina pertenecerá a la llamada clase media (actualmente es el 30% de la población). Sus demandas, necesidades y expectativas serán totalmente diferentes a las del presente, por tanto, requieren más y mejor educación. Es importante el enfoque sobre el crecimiento regional dentro de los parámetros de equidad.

Pensar y actuar en torno a la “Cuarta revolución industrial” exige un nuevo tipo de liderazgo, un “liderazgo de sistemas” que, en este contexto, no sólo significa liderar el diseño de las tecnologías en sí mismas, sino también controlar cómo éstas se rigen, los valores que exhiben y cómo afectan a las personas.

En el marco de las distintas reformas educativas emprendidas en América Latina, la educación ha dejado de ser una prioridad política y presupues-

---

7

Según datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

taria. Mariano Jabonero (23 de septiembre de 2014) afirma que la región requiere “una educación que asegure al conjunto de la población lo que en palabras de la OCDE son mejores competencias, las más valiosas divisas globales del siglo XXI, que generan mejores empleos y mejores oportunidades de vida para todos”.

Harold Beyer, el exministro de educación de Chile, realizó estudios que demuestran que la alta desigualdad en éste y otros países de América Latina está determinada por el ingreso. También demostró que la desigualdad del ingreso está fuertemente correlacionada con los niveles de educación.

Lo anterior lleva a plantear que los estudios actuales sobre las perspectivas de América Latina –basados en el impuesto a las exportaciones, modelos económicos, productividad y relativa competitividad– no serán suficientes económicamente, ya que el futuro dependerá de la calidad educativa y la innovación.

América Latina ya no puede ignorar que está muy lejos del mundo desarrollado –incluso los países con mayor desempeño de la calidad educativa: Chile, Brasil, México– y muy lejos del lugar donde necesita estar en la economía global y el nuevo orden internacional.

### *La Agenda 2030*

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015 expresan un consenso entre los países, y se enfatiza la relación Estado-mercado-sociedad que estuvo ausente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Agenda señala también la necesidad de implementar cambios institucionales y en la orientación de la política económica, toda vez que los ODS

son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, entendidas éstas como la nueva agenda universal.

Por otra parte, el número 4 (Educación) de los ODS ocupa un lugar central en la consecución de los propósitos para el Agenda 2030, se encuentra desglosado en siete metas y tres medios de implementación; fundamentalmente manifiesta que la “Educación es entendida como un Derecho fundamental y habilitador”.

De ahí que la Agenda 2030 tiene un carácter universal, lo que permite hablar de una “Alianza mundial para el Desarrollo”, de la que se desprende una “Agenda mundial de educación”, misma que compromete a todos los países a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza de calidad en todos los niveles, desde una perspectiva de “aprendizaje” para toda la vida.

La Agenda 2030 contempla en la meta 4.3 del eje 4: “asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (ONU, 2015b).

Esta meta, así como la 4.7, incluye la educación no sólo para el desarrollo sostenible, sino que incorpora además la educación para la ciudadanía mundial, que a su vez incluye la educación para la paz y los derechos humanos, la educación intercultural y la educación para la comprensión internacional. Estos compromisos se articulan como “metas globales”; sin embargo, se debe considerar que el grado de armonización de las políticas y planes nacionales respecto al objetivo 4 “dependerá de las prioridades políticas de cada país, así como de su nivel de compromiso político con los distintos actores, de los arreglos institucionales y las capacidades técnicas

y financieras de los gobiernos”. (ONU, 2015b). Es decir, se debe evaluar la disposición de los gobiernos nacionales y si los países pueden traducir los compromisos de los ODS en los sistemas educativos nacionales.

Finalmente, la CEPAL (29 de mayo de 2017) considera oportuno señalar sobre estos objetivos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que el...

... mundo no cuenta con un marco institucional y una gobernanza global eficaz. Por lo mismo, existe un riesgo enorme que los ODS y la agenda 2030 se transformen en declaraciones de intenciones que en muchos casos son inviables por la dinámica de los mercados en los países.

## **Conclusión: el futuro de la Educación Superior**

En la “Semana de la Educación y el trabajo de la Alianza del Pacífico” surgió como iniciativa el nuevo seminario “Potenciando la calidad de los aprendizajes en la formación técnico profesional”, con apoyo de la CEPAL y el bloque regional. Además, Antonio Prado (CEPAL, 29 de mayo de 2017) recordó la importancia de garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad, agregando que “avanzar en la articulación entre educación y empleo, fortaleciendo la educación técnica y profesional, y asegurando la garantía de los derechos, es uno de los ejes estratégicos que se requiere abordar desde las políticas sociales”.

A nivel mundial, las universidades iniciaron, desde el siglo pasado, una transformación importante en la concepción de su labor y de su relación (Elton, 2008; Robertson y Bond, 2005) con las sociedades y el contexto internacional.

Sin embargo, no todas las universidades en el mundo reflejaron una transformación semejante. Por décadas se ha sabido que en Latinoamérica se ha mantenido un paradigma docente, en el que su función esencial se consi-

dera sólo como repositorio y transmisión de conocimiento (Witker, 1976; Cañedo y Estrada, 1976).

En las últimas décadas este problema ha sido agravado por la explosión demográfica, que ha significado una demanda formidable de espacios para educación de una creciente población de jóvenes. Los escasos recursos han debido dedicarse prioritariamente a atender la demanda por la educación, surgida de una creciente población de jóvenes que veían en ello la única vía de movilidad socioeconómica (Arechavala y Sánchez, 2017).

Aún en la actualidad se observa que la transformación institucional en Latinoamérica ha sido tradicionalmente difícil, incluso para transformar las universidades docentes hacia funciones de investigación (Arocena y Sutz, 2001; Balán, 2012). Existe evidencia reportada por autores en la literatura especializada internacional (Arocena y Sutz, 2005; Balán, 2012; Etkowitz y Brisolla, 1999; Isaza y Rush, 2011; Katz, 2001; Sutz, 2000; Vega, Fernández y Huanca, 2008; Velho, 2005) que demuestra que existe resistencia en los intentos por implementar dicho proceso.

México ocupa el último lugar entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto al número de investigadores. Los datos estadísticos de esta organización no reportan a los investigadores de la Educación Superior; la única fuente de datos relativamente confiable es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (OCDE, 2016a).

La Ciudad de México concentra las tres universidades públicas con mayor presupuesto en el país: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Juntas, estas tres universidades consumen el 39% del presupuesto destinado a las universidades públicas del país. Tam-

bién es notorio el impacto de las universidades de la Ciudad de México, que representan aproximadamente 58% de los investigadores del SNI en el país (Arechavala y Sánchez, 2017).

La complejidad e importancia de la Educación Superior hacen natural que una propuesta para su futuro motive a la reflexión sobre lo que somos, a dónde vamos y qué queremos como individuos, como sociedad y como país. Al intentar dar respuesta a esos dilemas, se debe considerar la historia y el presente de la Educación Superior. Todo ello se plantea en el documento *La educación superior hacia el siglo XXI* (ES21), de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ([ANUIES], 1999) que da pie a esta reflexión.

Un examen retrospectivo del sistema nacional de Educación Superior como el que permite y propicia el documento ES21, revela logros y aciertos extraordinarios. Tan sólo en el periodo que va de 1950 al 2000 se integró en México uno de los sistemas más grandes y complejos de América Latina y del mundo: se fundaron la gran mayoría de las universidades, tecnológicos y centros de Educación Superior que hoy operan en el país; se diversificaron los perfiles de las instituciones, se expandieron los servicios privados y, en los años recientes, se impulsaron numerosas estrategias, programas y acciones de alcance nacional para asegurar la calidad de los servicios de Educación Superior. La propuesta de ES21 consiste en:

La visión 2020 del sistema de educación superior, que en este documento se presenta, supone que para entonces habrá un compromiso efectivo del gobierno en todos sus niveles (federal, estatal, municipal), de los poderes legislativos y de la sociedad civil, con la educación superior. Considera la existencia de un sistema de educación superior vigoroso, que realizará sus tareas sustantivas de formación de profesionales e investigadores, de generación y aplicación del conocimiento, y de extensión y preservación de la cultura, en condiciones de calidad, pertinencia, cobertura y equidad equiparables con los indicadores internacionales (ANUIES, 1999, pp. 3-4).

Los países europeos, por ejemplo, están analizando colectivamente los contenidos, las estructuras, los tiempos y la organización de su enseñanza Superior, a fin de definir la forma que debe tener cada uno de esos aspectos en atención a los requerimientos del mundo moderno y con el propósito de asegurar la calidad de ese nivel de estudios en toda la región de la Unión Europea.

De igual manera, el posgrado y la investigación sólo se tratan de manera general o descriptiva; no con propuestas concretas ni señalamientos que permitan asegurar su desarrollo, su impacto en la educación y el flujo efectivo de los resultados de la investigación científica y tecnológica hacia las empresas, los gobiernos y la sociedad en general. Las actividades de investigación —incluso entendidas en el sentido amplio sugerido por Boyer (1997) en su libro *Scholarship Reconsidered*— siguen siendo incipientes en la mayoría de nuestras instituciones y los posgrados continúan concentrados en las maestrías de las carreras y áreas administrativas. A pesar de ello, en la propuesta para la consolidación de los cuerpos académicos, en donde los posgrados y la investigación tienen un papel central, son muy pocas las sugerencias para avanzar de manera significativa en ellos y corregir los problemas que presentan.

La percepción sobre el estado de la Educación Superior mexicana, sobre las condiciones del país y sobre las exigencias, presiones y perspectivas del exterior llevan a considerar que ES21 representa un magnífico punto de partida para reflexiones y análisis más profundos que lleven a intentar objetivos aún más ambiciosos que los ahí propuestos, a fin de asegurar que dentro de 20 años, México no se encuentre en la situación actual: profundamente insatisfecho a pesar de los extraordinarios avances realizados.

La educación está llamada a cumplir un papel decisivo en los cambios que México requiere. No sólo porque la formación de individuos educados y capacitados es indispensable para impulsar una economía moderna, sino también y principalmente porque el proceso educativo, desde la formación inicial hasta la

máxima especialización, transforma las maneras de pensar, actuar y relacionarse de las personas. La educación genera sociedad y genera cultura. Por ello de la transformación educativa depende, en gran medida, la gestación del cambio social y cultural que habrá de conducir el futuro de México (Muñoz y Rodríguez, 2016, p. 60).

Para desarrollar una “sociedad del conocimiento” se requieren profesionistas de alto nivel, científicos y humanistas dedicados a la producción de conocimiento y una sociedad que tenga cultura científica y la valore (Aguilar y Castañeda, 2010).

La educación se encuentra en un proceso de cambio profundo. Este cambio se debe a múltiples causas y puede afectar de forma muy diferente a las actuales instituciones, según la respuesta que se dé a los retos. Gastón Berger, el creador del concepto de prospectiva en los años cincuenta del siglo pasado, explicó que las “grandes evoluciones del mundo actuales y venideras, requieren transformaciones de los sistemas educativos y la formulación de objetivos y procesos de aprendizaje”.

En América Latina han proliferado en los recientes años una serie de trabajos y artículos sobre el futuro de la educación, el contexto internacional y los nuevos paradigmas. Nos referimos a: OCDE (2016b) “Tendencias que transforman la educación”; L.M. Nieto (1994) “Educación superior: futuro, contexto internacional y alternativas para la docencia”; J. Joaquín Brunner (2001) Globalización y el futuro de la Educación, tendencias, desafíos y estrategias”; UNESCO-Santiago (2001): “Análisis de Prospectivas de la educación en la región de América Latina y el Caribe”; CEPLAN (2014): “La educación del futuro y el futuro de la Educación”; Alain Michel (2002): “Una visión prospectiva de la Educación. Retos, objetivos y modalidades”. El objetivo en casi todos los trabajos es identificar y dar a conocer las principales tendencias que están redefiniendo la educación a nivel mundial, así como analizar también los cambios sociales y los cambios educativos. Otro

de los temas abordados se refiere al desarrollo profesional de los docentes y la proyección al futuro. En lo que se refiere a México, se han publicado otras investigaciones bajo el horizonte del año 2020.

Con estos puntos de vista y enfoques se fortalece la educación como el sector estratégico por excelencia, en el que la gobernanza de la educación, política de la Educación Superior, ciencia, tecnología y evaluación integral del proceso educativo (Chávez, 2014) son los ejes centrales del debate.

## Referencias

- Aguilar Camín, H. y Castañeda, J. (2010). *Un futuro para México*, México: Santillana.
- Altbach, P. G., Reisberg, L. y Rumbley, L. E. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution* (Report prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education). París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Arechavala V. R. y Sánchez, C. (2017). Las universidades públicas mexicanas: los retos de las transformaciones institucionales hacia la investigación y la transferencia de conocimiento. *Revista de la Educación Superior*, Vol. 46 (184), pp. 21-37. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.09.001>
- Arocena, R. y Sutz, J. (2001). Changing knowledge production and Latin American universities. *Research Policy*, Vol. 30 (8), pp. 1221-1234. Recuperado de [http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333\(00\)00143-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00143-8)
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (1999). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México: Autor.
- Bajoit, G. (1992). *Pour une Sociologie Relationnelle*, París: PUF.
- Balán, J. (2012). Research Universities in Latin America: The challenges of growth and institutional diversity. *Social Research*, Vol. 79 (3), pp. 741.
- Balandier, G. (1998). *El desorden*. Barcelona: Gedisa.

- Barnet, R. y Cavanagh, J. (1994). *Global Dreams, Imperial Corporations and the new World Order*. New York.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós Básica.
- Boyer, E. (1997). *Scholarship Reconsidered*. United States: Jossey-Bass
- Brunner, J. J. (2001). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. En *Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (pp. 1–37). Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Cañedo, L. y Estrada, Luis. (1976). *La Ciencia en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2014): *La educación del futuro y el futuro de la Educación*. Lima: Autor. Recuperado de [https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/foro\\_educacion\\_final\\_02-05-2014.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/foro_educacion_final_02-05-2014.pdf)
- Chávez, J. (2014). La educación en México bajo el horizonte del año 2020. *Revista Iberoamericana de producción académica y gestión educativa*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (29 de mayo de 2017). Expertos instan en la CEPAL a transformar el sistema educativo en un mecanismo de reducción de desigualdades. *CEPAL-Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/noticias/expertos-istan-la-cepal-transformar-sistema-educativo-un-mecanismo-reduccion-desigualdades>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018 Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Autores.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Santillana-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de:

- Di Tella, T. (1998). *Historia Social de la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Troquel.
- Elton, L. (2008). Collegiality and complexity: Humboldt's relevance to British universities today. *Higher Education Quarterly*. 62(3), 224–236. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00388.x>
- Etzkowitz, H. y Brisolla, S. (1999). Failure and success: The fate of industrial policy in Latin America and South East Asia. *Research Policy*. Vol.28 (4), pp. 337–350. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333\(98\)00077-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333(98)00077-8)
- Faure, E. (1972). *Apprendre à être*. Alianza Editorial-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Flores, M. y Melguizo, Á. (13 de marzo de 2018). América Latina tiene la mayor brecha de habilidades del mundo. A continuación te mostramos cómo arreglarlo. *World Economic Forum*. Recuperado de <https://es.weforum.org/agenda/2018/03/america-latina-tiene-la-mayor-brecha-de-habilidades-del-mundo-a-continuacion-te-mostramos-como-arreglarlo/>
- Heilbroner, R. (1996). *El capitalismo del siglo XX*. Barcelona: Península.
- Hinkelammert, F. (1984). *Crítica a la razón utópica*. San José: DEI.
- Hinkelammert, F. (2018). *Totalitarismo del mercado*. México: Akal.
- Hobsbawn, E. (1992). Crisis de la ideología, la Cultura y la Civilización. *Coloquio de invierno, Vol. 1: La situación mundial y la democracia*. México: FCR.
- Isaza, J. y Rush, H. (2011). Emerging industry-university trends, challenges, and interventions for Latin America. *Atlanta Conference on Science and Innovation Policy*, pp. 1–15. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1109/acsip.2011.6064472>
- Jabonero, M. (23 de septiembre de 2014). Educación, crecimiento y desarrollo en América Latina. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2014/09/04/actualidad/1409864542\\_745677.html](https://elpais.com/internacional/2014/09/04/actualidad/1409864542_745677.html)
- Katz, J. (2001). Structural reforms and technological behaviour: The sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s. *Research Policy*, Vol. 30(1), pp. 1–19. Recuperado de [http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00099-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00099-2)
- Kissinger, H. (2014). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. México: Debate.

- Lugo, C., Huerta, C. y Yfarraguerri, L. (2014). Economic Globalization and its Impact on the Labor Market in Mexico. *Daena: International Journal of Good Conscience*. Vol.9 (2), pp. 69-89. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v9-n2/A8.9\(2\)69-89.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n2/A8.9(2)69-89.pdf)
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara.
- Masini, E. (1994). Presentación: *Construyendo o futuro. O impacto global do novo paradigma*, Moura Paulo. Río de Janeiro: MAUAD.
- Michel, A. (2002). Una visión prospectiva de la Educación. Retos, objetivos y modalidades. *Revista de Educación*, pp. 13-23.
- Moulian, T. (1998). *El consumo me consume*. Santiago de Chile: Libros del ciudadano.
- Muñoz, H. y Rodríguez, R. (2016). *La educación y el futuro de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nieto, L. (1993). Educación superior: futuro, contexto internacional y alternativas para la docencia. En *I Taller de Trabajo Comité de Ciencias Agropecuarias*. Ponencia llevada a cabo en CIEES, Ciudad de México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. 2015 es hora de la acción mundial por las personas y el planeta*. Nueva York: Autor. Recuperado de [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformourworld>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1998). Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. 5 al 9 de octubre en el Marco de acción y prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-SANTIAGO (UNESCO). (2001). Análisis de prospectivas de la educación en la región de América Latina y el Caribe. Seminario sobre Prospectivas de la educación en la Región de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-Santiago). (2015). *Replantear la Educación ¿Hacia un bien común mundial?* Paris, Francia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016a). *OCDE Datos*. Disponible en: <https://data.oecd.org/rd/triadic-patent-families.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016b). *Tendencias que transforman la educación*. Autor. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/ceri/Trends-in-Education-2016-Executive-Summary-Spanish.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Perspectivas económicas de la OCDE*. Recuperado de <https://www1.compare-yourcountry.org/oecd-economic-outlook/en/0/408/default/all/WLD>
- Paramino, L. (1991). El fin de un ciclo y la crisis de los actores: América Latina ante la década de los 90. En *Congreso mundial de Ciencias Políticas*, Buenos Aires.
- Robertson, J. y Bond, C. (2005). The Research/Teaching Relation: A View from the “Edge”. *Higher Education*, Vol. 50 (3), pp. 509–535.
- Sánchez, G. y McBride, J. (2014). *Education 3.0 The Stronggle for talent in Latin América*. United States: Books & Books Press.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Stiglitz, J. (2016). Joseph Stiglitz: ¿Son los mercados eficientes, o se inclinan hacia el monopolio? *World Economic Forum*. Recuperado de <https://es.weforum.org/agenda/2016/05/joseph-stiglitz-son-los-mercados-eficientes-o-se-inclinan-hacia-el-monopolio>
- Sutz, J. (2000). The university-industry-government relations in Latin America. *Research Policy*, Vol. 29(2), pp. 279–290. Recuperado de [http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00066-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00066-9)
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo posmoderno*. Buenos Aires: GEL.
- Touraine, A. (2006). *¿Podremos Vivir Juntos?: Iguales y Diferentes*. Fondo de Cultura Económica.
- Tenzer, N. (1992). *La sociedad despolitizada*. Buenos Aires: Paidós.

- Vega, J., Fernández, I. y Huanca, R. (2008). University-industry relations in Bolivia: Implications for university transformations in Latin America. *Higher Education*. Vol. 56(2), pp. 205–220. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-007-9098-9>
- Velho, Léa (2005). ST institutions in Latin America and the Caribbean: An overview. *Science and Public Policy*. Vol. 32 (2), pp. 95–108. doi: <http://dx.doi.org/10.3152/147154305781779597>
- Viano, C. (1998). Los Paradigmas de la Modernidad. En Nicolás, Casullo. (comp.) *El debate modernidad posmodernidad*. Buenos Aires: Puntosur.
- Witker, J. (1976). *Universidad y Dependencia Científica y Tecnológica en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

## PISA. Análisis comparado 2000 a 2015. Indicios esperanzadores

*Si es un milagro, cualquier testimonio es suficiente,  
pero si es un hecho, es necesario probarlo.*

Mark Twain.

*Juan Carlos Palafox Pérez de Salazar<sup>1</sup>*

### Resumen

Por su relevancia en la valoración social de los resultados de la educación en los diversos países, en este ensayo se desarrolla un análisis comparativo entre las emisiones de 2000 y 2015 –en el área de matemáticas– de los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) –con base en los países participantes–. Asimismo, para contextualizar la dinámica de los resultados educativos, el autor cruza los resultados de PISA con la variable del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El propósito de este análisis es lograr una interpretación más comprensiva de estos resultados, su comportamiento histórico y los hallazgos que pueden aportar este tipo de estudios.

**Palabras clave:** análisis comparativo, desarrollo económico y social, educación.

---

<sup>1</sup> El autor de este ensayo ha sido consultor internacional en temas de planificación, sistemas de información y evaluación educativa en organismos como la UNESCO, la OEI, el Preal y el Banco Mundial; y de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay; así mismo, asume la responsabilidad total por lo aquí expresado y manifiesta que no necesariamente refleja el punto de vista de organismo, institución o dependencia alguna. Adicionalmente, agradece a Regina Renero y a Luis Enrique Velázquez por su apoyo en el manejo de datos, la elaboración de algunos de los gráficos aquí mostrados, así como, por sus comentarios al primer borrador de este ensayo, que junto a los de la Maestra Sylvia Schmelkes Del Valle y Rosa María Guadalupe Salgado Caamaño enriquecieron el texto.

## Antecedentes

Como ya se ha hecho costumbre en los últimos 15 años –desde el año 2000–, el sector educativo, y por ende la sociedad misma, se vio cuestionada educativamente por los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés<sup>2</sup>) realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>3</sup>, en términos de la calidad de la educación que se imparte en los países, lo cual puede ser una expresión sobre dimensionada, que en términos reales acotaremos más adelante.

Más allá de ello, lo que no se puede poner en tela de juicio es el impacto mediático que dicho Programa conlleva para la opinión pública de los distintos países que participan en dicho estudio, incluyendo a México como miembro de la OCDE<sup>4</sup>, en cuyo caso invariablemente nos vemos ubicados en el último o penúltimo lugar de los países afiliados a esa Organización, junto a Chile y en compañía –entre otros–, de los demás países latinoamericanos que no pertenecen a la OCDE pero que sí participan en PISA, todos los cuales nos ubicamos por debajo de la media de la distribución del total que participa, sean miembros o no de la OCDE.

Por esta razón es que, quien suscribe estas líneas, considera que más allá de los sesudos informes que la Organización presenta en cada ocasión, mismos que en general son sólo de uso especializado y que poco trascienden en el ámbito del espacio donde efectivamente se da el hecho educativo: la escuela, vale la pena hacer algunas puntualizaciones relacionadas con ciertos mitos y realidades que se suscitan a partir de este Programa, sólo con la intención de ubicarlo en su contexto, en su dimensión temporal y de una forma más accesible.

2 Program for International Student Assessment.

3 Organization for Economic Co-operation and Development.

4 México pertenece a la OCDE desde el 18 de mayo de 1994.

Este breve ensayo busca aportar otro tipo de análisis de los resultados de PISA 2015, desde una visión retrospectiva a partir de sus inicios en el año 2000. Comienza así con un primer apartado que permite al lector una interpretación básica de ambos ejercicios (2000 y 2015); posteriormente, se identifica para cada uno de ellos, no tan sólo los puntajes expresados en las escalas de PISA, sino también relevando aquello que de suyo es verdadera responsabilidad de los sectores educativos, más allá de otras variables de contexto que les afectan de manera importante y cuya responsabilidad no les corresponde en el momento de la evaluación.

Para lograr dicha contextualización se utilizará el Índice de Desarrollo Humano (IDH), construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, indicador de larga data y reconocida validez, confiabilidad y comparabilidad internacional.

Por último, se presentará una serie de conclusiones y recomendaciones que buscan contribuir a una interpretación más comprensiva de estos resultados, su comportamiento histórico y los hallazgos que pueden aportar este tipo de estudios a partir de datos más simples y gruesos, sin entrar en sofisticaciones de niveles de desempeño ni cuestiones de dispersión.

Conviene mencionar, que si bien PISA reporta resultados para tres diferentes áreas de conocimiento (Lenguaje y comunicación, Matemáticas y Ciencias), en este caso sólo nos referiremos a las pruebas de Matemáticas con el objeto de no sobresaturar este texto con demasiados datos que desvíen el foco de atención del lector de lo que en realidad se quiere transmitir; asimismo, porque los comportamientos en general son más o menos similares para las tres disciplinas; y, en virtud de que para el autor, dicha disciplina es la más comparable entre países, ya que es la menos influida por sesgos culturales o sociales.

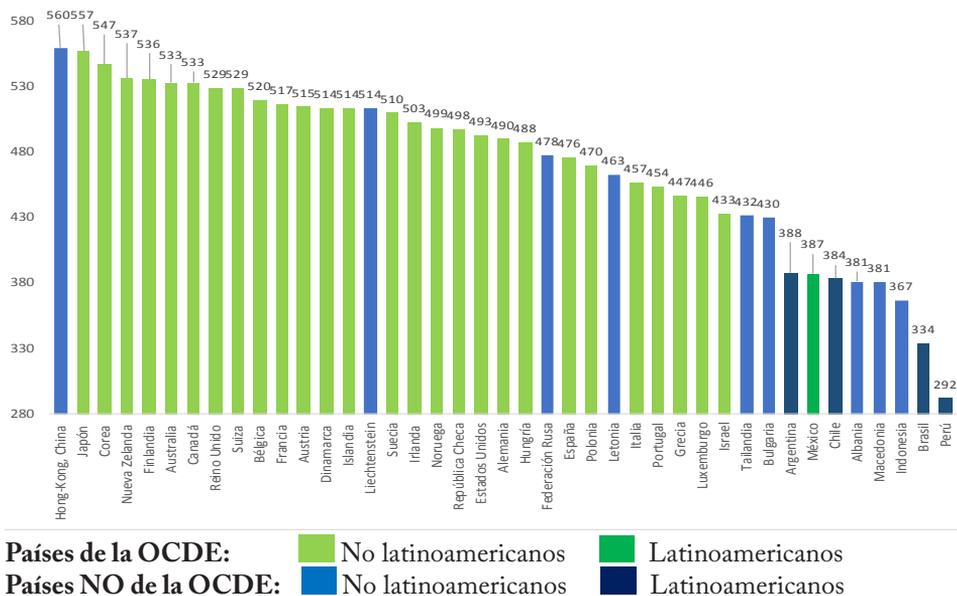
Es importante mencionar que el presente texto no pretende ser un tratado de interpretación profunda de los resultados de PISA, sino ofrecer, a partir de datos básicos, una mirada más sencilla de dichos resultados y de su comportamiento histórico.

Por último, los países que se presentan en el texto no necesariamente son todos los que participan, sino que para el año 2000 se consideran los reportados en el Informe ya citado, en otros puntos del documento se eliminan aquellos que no participan en los dos ejercicios (2000 y 2015), así como en otros casos sólo se consideran los que pueden relacionarse con el IDH de las Naciones Unidas, que no necesariamente existe para todos los que participan en PISA.

### **Análisis de los resultados de PISA en Matemáticas ediciones 2000 y 2015**

Así entonces, empezaremos por presentar los resultados generales de Matemáticas en PISA 2000, utilizando la escala general de dicho programa, donde la media inicial es aproximadamente de 500 puntos y la desviación estándar de 100 puntos, por lo que los gráficos (Figuras) no parten del cero, sino que se muestran a partir de las decenas más próximas al valor inferior y al más alto, para no saturar dichos gráficos.

Figura 1. Ordenamiento inicial de los países según los resultados de PISA 2000 en Matemáticas.



Fuente: OCDE, 2001.

En una primera lectura de los resultados presentados en la figura anterior, conviene resaltar lo siguiente:

1. El total de países participantes en esta primera evaluación de PISA 2000, es de 41, dentro de los más de 200 que existen en el planeta, por lo que en términos de países sólo 20% formó parte de este estudio.
2. De los 41, en aquel año, tan sólo 13 no pertenecen a la OCDE y, por ende, es de suponer que casi todos ellos observan un Índice de Desarrollo Humano alto o muy alto, como se verá más adelante.
3. Derivado de los dos puntos anteriores, es claro que esta evaluación

de ninguna manera representa la educación del mundo y dado que de los 41 participantes, 28 pertenecen a la OCDE, existe entonces un sesgo notorio de sobre-representación de los países de esa Organización.

4. Por otra parte, sólo cinco de los países participantes son latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú), de un total de 19 que integran la región, por lo que tampoco se puede decir que estos resultados representen a la región en términos de países, aun cuando en términos de población sí representan al rededor del 75%.

5. Más allá de la representatividad de los resultados antes mencionada, es claro que los países latinoamericanos, en términos de puntaje, ocuparon las últimas posiciones (34 Argentina, 35 México, 36 Chile, 40 Brasil y 41 Perú), con lo cual se inicia la estigmatización descontextualizada que algunos medios de comunicación hacen al respecto, y como se verá más adelante, de toda la región.

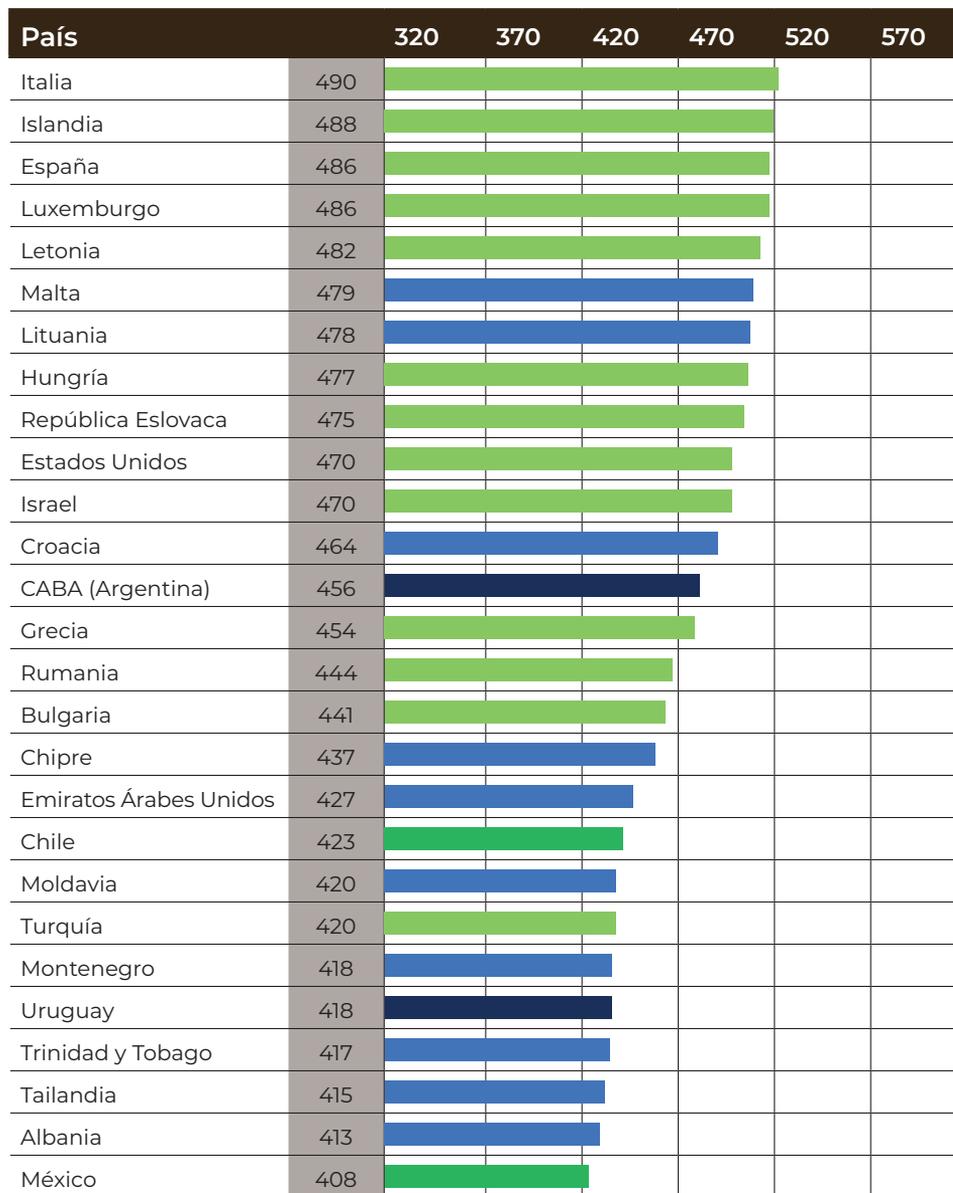
A partir de esta evaluación –y durante los siguientes 15 años– recurrentemente se han dado ejercicios similares cada tres años, donde si bien siempre se evalúan los tres dominios (Lenguaje y comunicación, Matemáticas y Ciencias) en cada aplicación se va rotando el énfasis en alguno de ellos. Para el año de 2015, cuyos resultados se publicaron en noviembre de 2016, el énfasis fue en Ciencias, pero siguiendo el mismo esquema que en 2000, consideraremos para este ensayo los resultados en la disciplina de Matemáticas, presentados a continuación.

**Figura 2. Ordenamiento inicial de los países según los resultados de PISA 2015 en Matemáticas.**

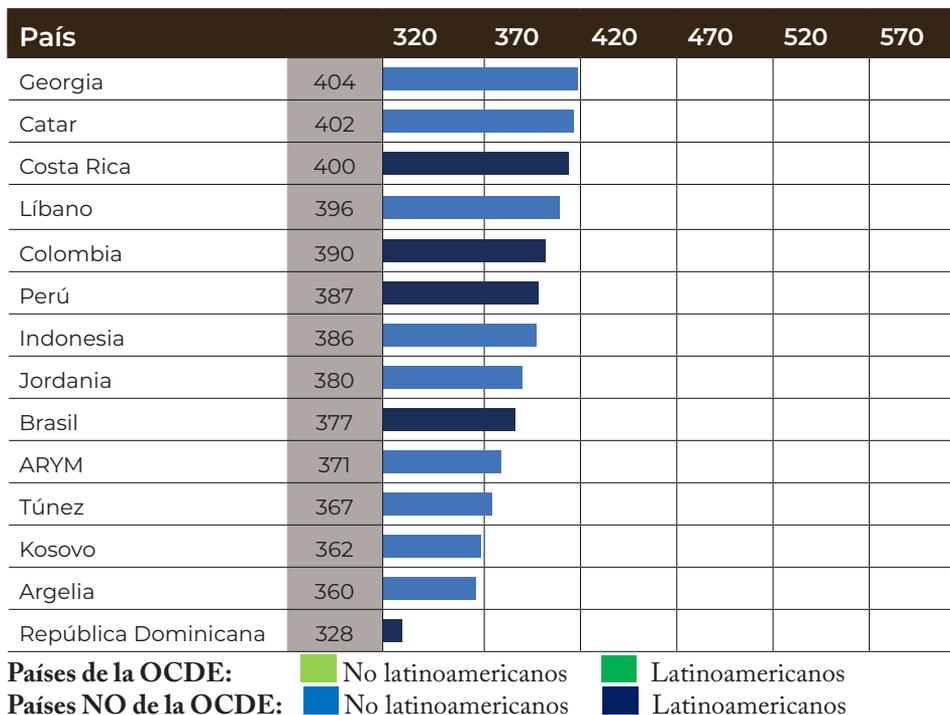
País	320	370	420	470	520	570
Singapore	564					
Hong Kong (China)	548					

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:  
**notas para la educación en el siglo XXI**





POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:  
notas para la educación en el siglo XXI



Fuente: OCDE, 2016b.

Prosiguiendo con el análisis de sus agregados más simples, como se hizo en el caso anterior, para PISA 2015 podemos rescatar los siguientes indicios:

1. 15 años después, la cantidad de países pasó de 41 a 70<sup>5</sup>, lo cual sigue siendo una minoría con relación al total de países existentes en el mundo –tan sólo un 35% aproximadamente–, aunque es claro que el Programa PISA, con el pasar de los años, se ha ido consolidando como el referente más importante del rendimiento educativo a nivel mundial.

5 Incluyendo algunas áreas económicas que no son países en sí, tales como: Hong Kong, Macao, P S J G China y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) Argentina.

2. Ahora bien, sigue persistiendo el sesgo en cuanto a la representatividad de la OCDE, cuyos países representan poco más del 50% del total de los participantes.
3. Por lo que toca a la representación de los países latinoamericanos, éstos aumentaron de manera significativa, pasando de sólo cinco en 2000, a nueve países o áreas económicas<sup>6</sup> en 2015, lo cual se acerca más al 50% de la región en términos de países.
4. En cuanto a los resultados propiamente dichos, si bien los puntajes de los países que pertenecen a la OCDE siguen siendo los que observan los puntajes más altos, esto no es así en el extremo superior de la escala, donde de los cinco primeros, cuatro no pertenecen a la Organización, lo que pudiera ser indicativo de que pertenecer a la OCDE no es condición *sine cuan non* para obtener los resultados más altos en este tipo de ordenamientos.
5. Complementario a lo anterior, es de hacer notar que de las siete entidades que obtienen los puntajes más altos, todas pertenecen al oriente, aun cuando tres de ellas no son países, sino economías.
6. Por lo que toca a los países latinoamericanos, como resultado de su mayor participación –ahora nueve en lugar de cinco de 2000–, se observa que, si bien ya no son los que tienen los puntajes menores como en 2000, sí obtienen puntajes por debajo de la mitad de la distribución, pertenezcan o no a la OCDE y seis de ellos están ubicados en el último cuartil de la distribución.

Dejaremos hasta aquí el análisis por separado de ambos ejercicios, para proceder a explorar algunos indicios que ofrece el análisis de los resultados de 2000 y 2015 conjuntamente.

Conviene mencionar que para realizar esta comparación hay que considerar algunos criterios básicos que le dan sustento:

---

6 En el caso de Argentina, sólo está representada la provincia de Buenos Aires.

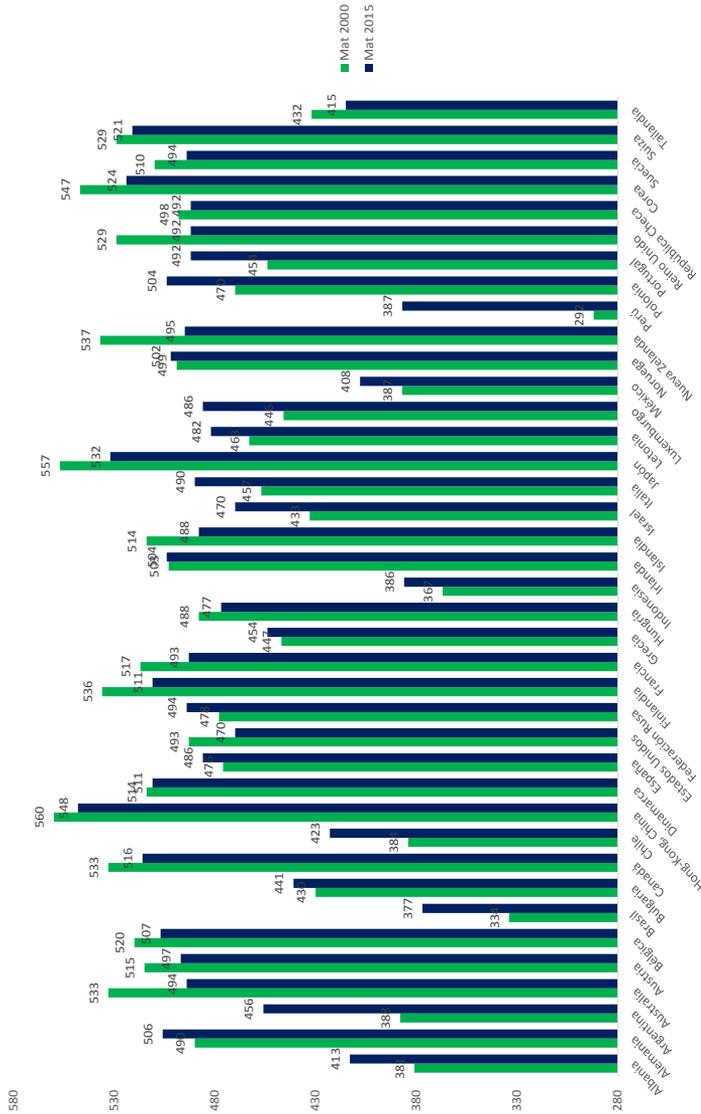
1. Si bien se reconoce que un examen de papel y lápiz que se aplica cada tres años, no es prueba suficiente para emitir un juicio de valor absoluto sobre la calidad de los sistemas educativos de los países; por otra parte, su aplicación reiterada y la consistencia de los comportamientos observados a lo largo del tiempo, 15 años y seis aplicaciones distintas, sí es un indicio que puede dar cuenta sobre lo que está pasando (tal cual puede ser para una persona tomarse la temperatura corporal en repetidas ocasiones y que su lectura indique en todas más de 40° o menos de 34°), razón suficiente para sospechar que algo no está bien y se hace necesario obrar en consecuencia.
2. De igual forma, se reconoce que los logros que reflejan estas investigaciones no representan sólo el resultado del quehacer y la intencionalidad de los educadores, directivos, autoridades de los sistemas educativos de los países en sí, sino que adicionalmente –tal cual indica la literatura sobre el tema–, existen factores exógenos al sistema educativo que gravitan de manera importante en dichos resultados, dentro de los que destaca el capital cultural de las familias<sup>7</sup> de los sustentantes, como elemento de control de dichos factores exógenos. Como ya apuntábamos al principio de este ensayo, más adelante introduciremos en la ecuación de análisis el IDH que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un elemento de probada confiabilidad, validez y comparabilidad a nivel internacional.
3. Considerando lo dicho en el párrafo anterior, para realizar el ejercicio comparativo, en ciertos análisis sólo se enunciarán los países que hayan participado en ambos ejercicios (2000 y 2015), que además cuenten con el IDH para ambos años.

---

<sup>7</sup> Término muy difundido en el medio, pero que no necesariamente es muy afortunado en virtud de que todo ser humano al pertenecer a cualquier cultura, tiene por ese sólo hecho un capital cultural. En este caso se entiende sólo como el promedio de años de escolarización de los padres de los sustentantes.

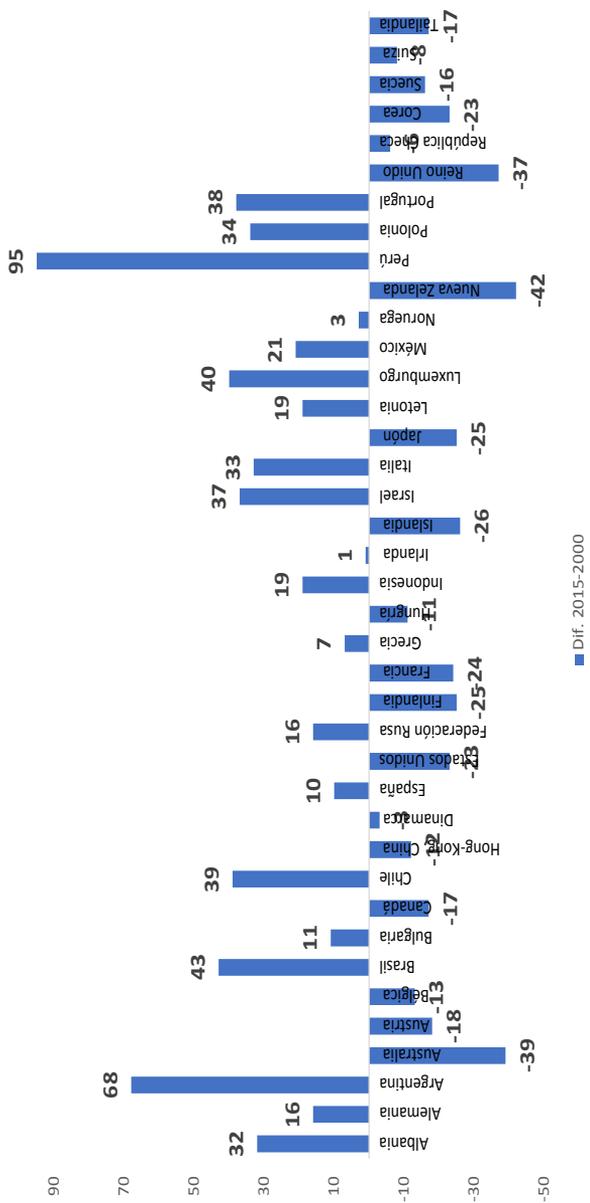
## Análisis de resultados de PISA 2000 y 2015 en Matemáticas a partir de los puntajes simples y sin incluir otra variable

Figura 3. Puntajes en Matemáticas de los países según los resultados de PISA 2000 y 2015.



Fuente: elaboración propia con información de OCDE, 2001 y 2016b.

Figura 4. Diferencias de puntajes de los resultados de PISA 2000 y 2015 en Matemáticas.



Fuente: OCDE, 2001, 2016b.

Una lectura inicial de los resultados generales de ambos ejercicios (PISA 2000 y PISA 2015) en Matemáticas mostrados en los dos gráficos anteriores (Figuras 3 y 4) –suponiendo que los instrumentos aplicados son equivalentes en cuanto al grado de dificultad–, nos indicaría lo siguiente:

1. 39 de los 41 países originales de 2000 participan en 2015, lo cual pudiera interpretarse como un signo de legitimidad; no obstante, en virtud de que todos los países pertenecen a la OCDE, pareciera que por ese hecho se ven presionados a participar en PISA.
2. Ningún país que realiza los dos ejercicios obtiene el mismo puntaje en ambas ediciones.
3. Las diferencias que se observan no son consistentemente mayores o menores entre 2000 y 2015, esto es, hay países que incrementan sus puntajes, como también hay otros que lo reducen, con variaciones desde -42 (Nueva Zelanda) hasta +95 (Perú), equivalentes a 137 puntos de la escala de PISA (1.37 desviaciones estándar).
4. México junto con Albania, Alemania, Argentina<sup>8</sup>, Brasil, Bulgaria, Chile, España, Federación Rusa, Grecia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Perú, Polonia y Portugal (20 países o economías), observan puntajes en 2015 superiores al año 2000; en tanto que los 19 países restantes los reducen (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Hong Kong (China), Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Checa, Corea, Suecia, Suiza y Tailandia).
5. Si partimos de la hipótesis ya mencionada: que los instrumentos que aplica PISA son de una alta confiabilidad, validez y cierta comparabilidad en el tiempo<sup>9</sup>, se puede deducir que:

8 En el caso de Argentina, los datos no son comparables en virtud de que la primera aplicación hizo referencia al país, en tanto la segunda, explícitamente se refiere a la provincia de Buenos Aires.

9 La comparabilidad de las áreas menores no es un atributo riguroso como el del área de mayor énfasis de cada año, lo cual el autor deja de lado para plantear la comparación simple de los primeros datos publicados por PISA en 2000 con 2015.

- 1) De la comparación simple de ambos ejercicios se puede observar un primer indicio de que México, aun cuando siempre observa puntajes bajos y figura en el último o penúltimo lugar de los países que pertenecen a la OCDE, tiene un comportamiento de mejora de +21 en la escala de PISA entre los dos ejercicios, lo cual no es menor, ya que se puede considerar como el sexto país de la OCDE con el mayor incremento en el periodo.
- 2) De los países que bajan sus puntajes resaltan algunos que según la prensa especializada –y no tanto (Oppenheimer, 2011)<sup>10</sup>–, son ponderados como los mejores sistemas educativos del mundo, tales como: Australia (-39), Austria (-18), Bélgica (-13), Canadá (-17) Estados Unidos (-23), Finlandia (-25), Francia (-24), Hong Kong-China (-12), Hungría (-11), Islandia (-26), Japón (-25), Reino Unido (-37), República Checa (-6), Corea (-23), Suecia (-16), Suiza (-8), Tailandia (-17) y Nueva Zelanda, país este último con la reducción más pronunciada de toda la comparación, -42.
- 3) En 15 años sólo Perú observa una variación positiva superior a 50 puntos (aproximadamente media Desviación Estándar), los demás no rebasan este valor ni positiva ni negativamente, con excepción de Argentina cuyo comportamiento no es comparable (sólo se evaluó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- 4) Por último, en general, se observa una reducción de las diferencias entre los países. Lo cual pudiera ser síntoma de la homogenización de los resultados<sup>11 12</sup>.

---

10 Por ejemplo, Andrés Oppenheimer en *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, extraordinario periodista que no necesariamente es especialista en educación.

11 Se recomienda hacer un ejercicio longitudinal que permita reconocer comportamientos más consistentes a lo largo de todos los años de la aplicación de PISA: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015.

12 Igualmente puede ser la expresión del fenómeno estadístico llamado “regresión a la media”, que ocurre con una aplicación recurrente de un instrumento. Puntualización sugerida por la Mtra. Sylvia Schmelkes.

Llegados a este punto, conviene hacer un señalamiento fundamental a considerarse en este texto. Hasta aquí, si el lector ha sido suspicaz, se habrá dado cuenta que nunca he empleado los términos “mejor” o “peor” para referirme a los puntajes o comportamientos de los países como en algunos casos hacen los medios, sino que siempre me he referido a “mayor” o “menor”, más “alto” o más “bajo”. Lo anterior, no es una distinción gratuita, casual o *peccata minuta*, sino que detrás de ello hay toda una justificación etimológica, epistemológica y hermenéutica, en función del significado estricto que aluden dichas expresiones, en el que conviene detenernos a los efectos de comprender con mayor claridad las dificultades y las consideraciones latentes en cuanto a uno de los términos más mencionados de la literatura educativa y cuya definición aún no logra unanimidad: la calidad de la educación.

Ya Verónica Edwards en su libro *El concepto de la calidad de la educación* nos adelantaba una luz acerca de dicho término, indicando que “la Calidad de la Educación no es un significado, sino un significante” (2001, p. 44), con lo cual pone en el centro del debate educativo la dificultad de poder asir una definición que deje satisfechos a todos los actores educativos y a la sociedad en general; más aún, la propia Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en su *Informe Mundial de Seguimiento de la Educación Para Todos de 2005-2015*, apunta:

...existen múltiples dificultades para definir el concepto de calidad educativa, razón por la que se ha optado hasta el momento por referirnos a ella a través del manejo que logran los alumnos de las competencias básicas para el aprendizaje, expresadas fundamentalmente por el dominio del lenguaje y el cálculo básico, llegando en casos más avanzados a las ciencias naturales o exactas, y muy excepcionalmente a las ciencias sociales (UNESCO, 2015).

Lo cual no nos exige de reconocer –siguiendo lo expresado por la misma fuente–, que:

Los distintos enfoques de la calidad de la educación tienen sus raíces en las distintas corrientes del pensamiento pedagógico. Los planteamientos humanistas, las teorías del behaviorismo, las críticas sociológicas de la educación y los cuestionamientos de las escuelas del colonialismo han enriquecido los debates sobre la calidad y han generado visiones diferentes de la manera en que se deben alcanzar los objetivos de la educación (UNESCO, 2015, p. 21)

Visto lo anterior y lo que la mayor parte de las investigaciones cuantitativas realizadas en el mundo en los últimos años indican, en cuanto a lo multifactorial y multidimensional del fenómeno educativo, resalta la dificultad de usar con rigor y exactitud los términos “mejor” o “peor”, en cuanto a juzgar así a tal o cual país en función de los resultados simples de este tipo de ejercicios como se hace frecuentemente en algunos medios masivos de comunicación u otros escenarios, de la misma forma que tampoco se pueden hacer juicios de valor de esa forma en casi ninguno de los diferentes niveles de desagregación posibles, como lo son las provincias o estados dentro de los países, los municipios, los sectores educativos, las zonas escolares, las escuelas mismas, los grupos o hasta los alumnos en particular, en virtud de que más allá de sus esfuerzos y voluntad, generalmente gravitan sobre sus resultados otras variables, que aun cuando no necesariamente son determinantes, sí, insisto, tienen una gran influencia en ellos.

La expresión “mejor”, en tanto adjetivo calificativo, en el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, 2018) nos indica en su primera acepción: *superior a otra cosa y que la excede en una cualidad natural o moral.*

Decir “mejor” o “peor” lleva una connotación de superioridad o inferioridad cualitativa entre quienes son comparados, a los cuales se les imputa una condición inicial de igualdad, lo cual en este caso no es así. Los países y, por ende, los distintos niveles de desagregación posibles no son necesariamente iguales, no son “mejores” o “peores” en relación a los otros a partir de estos puntajes, en virtud de que sus puntos de partida y circunstancia son o pueden ser diametralmente distintos.

## Análisis de los resultados de las ediciones de PISA 2000 y 2015 en Matemáticas en relación al IDH

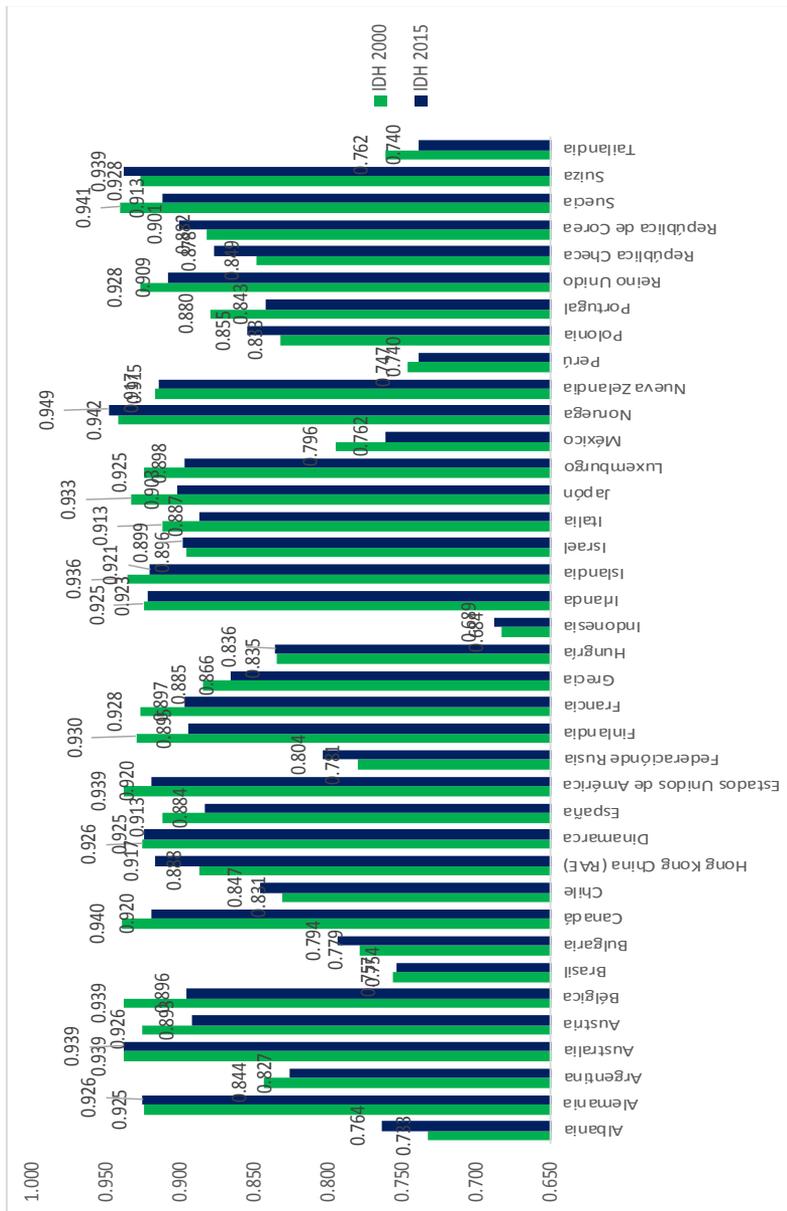
Por todo lo anterior, los términos que se usan en este texto son “mayor” o “menor”, los cuales hacen referencia a una medición referida a un mismo patrón –tal cual la altura o el peso de los individuos es “mayor” o “menor” con respecto al patrón metro o kilogramo– sin que ello suponga *a priori* ningún juicio de valor cualitativo en sí. Ello no implica renunciar a tratar de aproximarnos a mediciones más finas que nos den una idea más cercana a la sustancia cualitativa del fenómeno, lo cual en un ensayo de esta magnitud no se pueda lograr, pero sí buscaremos abrir el debate a otro tipo de mirada que “empareje la cancha” un poco para todos, permitiendo comparaciones quizá más justas y realistas, que nos lleven a conclusiones y, por ende, a decisiones mejor informadas.

Dicho lo anterior y tomando en cuenta que el factor externo que más influencia tiene en los resultados de evaluaciones estandarizadas, como PISA, es el capital cultural de las familias de los sustentantes y que el principal predictor de dicho capital es la educación promedio de sus padres<sup>13</sup>, hemos buscado un indicador que podamos equiparar a dicho predictor, encontrando que el más consolidado, consistente, válido, confiable y comparable que existe a nivel de países, es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que genera el PNUD; por lo que a falta de otro mejor, más adelante haremos algunas correlaciones y regresiones donde el IDH será la variable independiente y el puntaje promedio de los países en Matemáticas de PISA será la variable dependiente, con lo cual podremos extraer las diferencias de los puntajes de los países en PISA por encima o por debajo de lo que sería esperable en función del nivel de su IDH.

Así, entonces, y a manera de introducción, empezaremos por hacer unas puntualizaciones sobre el IDH en relación a los mismos años de la aplicación de PISA que hemos venido analizando, 2000 y 2015.

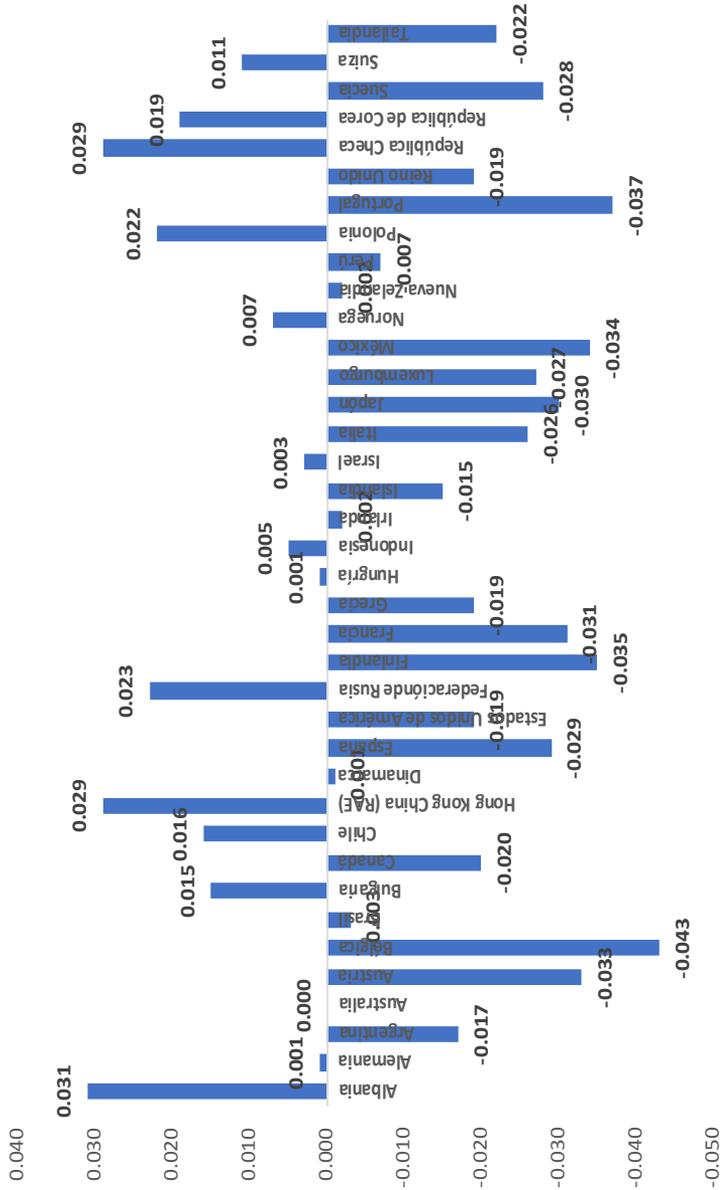
<sup>13</sup> Lo cual ya desde principios de la década de los noventa del siglo pasado fue detectado en México en: “Primary School Quality in Mexico” Coautoría de: J. C. Palafox, J. Prawda y E. Vélez (1994).

Figura 5. Comparativo de IDH 2000 y 2015.



Fuente: PNUD, 2002 y 2016.

Figura 6. Diferencias del IDH 2000 y 2015.

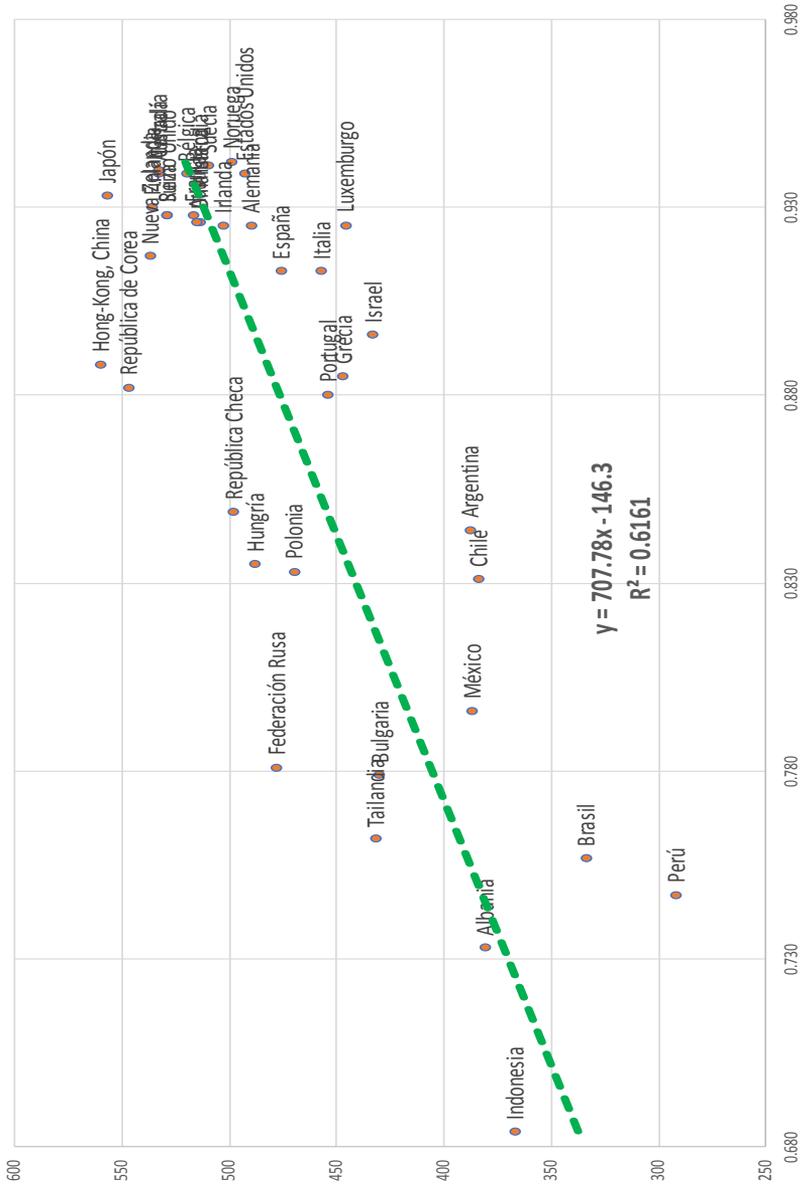


Fuente: PNUD, 2002 y 2016.

De los dos gráficos anteriores (Figuras 5 y 6) se puede entrever lo siguiente:

1. Para los países de la comparación, el comportamiento del IDH, al igual que los puntajes de PISA, son ambivalentes durante el periodo, unos suben y otros bajan.
2. Con independencia de lo anterior, México es el cuarto país con el mayor decrecimiento de toda la comparación con  $-0.034$ , tan sólo por detrás de Bélgica  $-0.043$ , Portugal  $-0.037$  y Finlandia  $-0.035$ . Lo anterior pudiera ser un indicio de llamar la atención que indica un deterioro paulatino de las condiciones de desarrollo humano del país.
3. Lo anterior también pudiera ser reflejo de estancamiento en el peor de los casos, o pudiera interpretarse con la ley de rendimientos decrecientes, que daría cuenta de un “efecto techo”, donde a más alto IDH corresponde mayor dificultad para crecer, hipótesis cuestionable, ya que en esa misma condición debería de estar Noruega (0.007) y Suiza (0.011).
4. Especial atención merece Chile, con un incremento del IDH de 0.016, ubicándose como el séptimo país con el mayor crecimiento de los de la comparación, sólo después de Albania (0.031), Hong Kong (China) (0.029), Federación de Rusia (0.023), Polonia (0.022), República Checa (0.029) y República de Corea (0.019), lo cual no es despreciable si consideramos que la mayor parte de estos países pertenecen a la OCDE.
5. Dejaremos hasta aquí las elucubraciones que estos datos simples nos pueden provocar con respecto al IDH, para pasar al tema que nos ocupa: los resultados de PISA 2000 y 2015 controlados por el IDH de los mismos años. Empezaremos, entonces, por el análisis de cada uno de los dos años, primero 2000 y después 2015, para posteriormente analizarlos conjuntamente.

Figura 7. Dispersión de países en función del puntaje de PISA y el IDH del año 2000.



Fuente: elaboración propia con información de PNUD, 2002 y OCDE, 2001.

Tabla 1. Ordenamiento de países por el puntaje diferencial entre lo esperado, según su IDH 2000 y lo realmente obtenido en PISA 2000 (Índice de Esfuerzo Escolar [IEE] o Residuos<sup>14</sup>).

Orden 2000	Países	Diagnósticos por casos <sup>a</sup>			Residuo o IEE	Orden por IEE
		Desv. Residuo	Mat 2000	Valor pronosticado		
1	Hong-Kong, China	1.902	560	482.21	77.787	1
22	Federación Rusa	1.748	478	406.48	71.519	2
3	República de Corea	1.688	547	477.97	69.033	3
18	República Checa	1.061	498	454.61	43.390	4
21	Hungría	1.059	488	444.70	43.299	5
2	Japón	1.050	557	514.06	42.937	6
30	Tailandia	0.953	432	393.03	38.967	7
4	Nueva Zelanda	0.838	537	502.74	34.261	8
36	Indonesia	0.713	367	337.83	29.174	9
24	Polonia	0.653	470	443.29	26.715	10
31	Bulgaria	0.610	430	405.07	24.935	11
5	Finlandia	0.588	536	511.94	24.060	12
8	Reino Unido	0.452	529	510.52	18.476	13
9	Suiza	0.452	529	510.52	18.476	14
6	Australia	0.359	533	518.31	14.690	15
7	Canadá	0.342	533	519.02	13.982	16
35	Albania	0.208	381	372.51	8.493	17
11	Francia	0.158	517	510.52	6.476	18
12	Austria	0.144	515	509.11	5.891	19
13	Dinamarca	0.120	514	509.11	4.891	20
10	Bélgica	0.041	520	518.31	1.690	21
14	Islandia	-0.053	514	516.19	-2.187	22
16	Irlanda	-0.132	503	508.40	-5.401	23
15	Suecia	-0.238	510	519.73	-9.726	24
20	Alemania	-0.450	490	508.40	-18.401	25
17	Noruega	-0.524	499	520.43	-21.433	26

<sup>14</sup> Para el cálculo de los residuos el autor utilizó el Software SPSS 2016.

Diagnósticos por casos <sup>a</sup>						
Orden 2000	Países	Desv. Residuo	Mat 2000	Valor pronosticado	Residuo o IEE	Orden por IEE
26	Portugal	-0.551	454	476.55	-22.551	27
23	España	-0.584	476	499.91	-23.908	28
19	Estados Unidos	-0.619	493	518.31	-25.310	29
33	México	-0.736	387	417.10	-30.098	30
27	Grecia	-0.809	447	480.09	-33.090	31
25	Italia	-1.049	457	499.91	-42.908	32
29	Israel	-1.342	433	487.88	-54.876	33
37	Brasil	-1.357	334	389.49	-55.494	34
34	Chile	-1.415	384	441.87	-57.870	35
28	Luxemburgo	-1.526	446	508.40	-62.401	36
32	Argentina	-1.542	388	451.07	-63.071	37
38	Perú	-2.210	292	382.42	-90.416	38
a. Variable dependiente: Mat 2000						

Fuente: elaboración propia con información de PNUD, 2002 y OCDE, 2001.

De la Figura. 7 y su consecuente Tabla 1, entre otras cosas se puede inferir que:

1. Este gráfico y su tabla incluyen todos los países y economías que participaron en PISA 2000 y para los cuales existe el IDH para el mismo año.
2. El  $R^2$  del ejercicio es de 0.6161, lo cual da cuenta de una correlación lineal importante entre ambas variables, por lo que se confirma al IDH como un buen predictor del puntaje de PISA; dicho coloquialmente “más de la mitad de las variaciones de los puntajes de PISA, se explican por el IDH”.
3. Por otra parte, si partimos del supuesto de que el Residuo resultante corresponde a la diferencia entre el puntaje esperado de cada país, dado su IDH (línea de regresión o pronóstico. Línea verde punteada) y el puntaje realmente logrado, se puede considerar que el mismo representa lo que el sistema educativo aporta o deja de aportar al rendimiento edu-

cativo reflejado en los puntajes PISA, lo que el autor propone que sea considerado como el Índice de Esfuerzo Escolar (Palafox, 2011).

4. Dicho lo anterior, se puede plantear como hipótesis que esto nos acerca más a una medición de los mejores y peores puntajes, y no tan sólo de los mayores y menores como hasta ahora.

5. Considerando el IEE, las posiciones cambian en relación al ordenamiento original publicado por PISA.

6. En el extremo superior del nuevo ordenamiento por IEE (los cinco primeros lugares), Hong Kong y Corea, 1° y 3° lugares originalmente, no varían en su posición, o sea que son países que obtienen un puntaje alto y, además, se alejan positivamente del puntaje esperado en función de su IDH; en tanto que Japón pasa del 2° al 6° lugar, Nueva Zelanda del 4° al 8° y Finlandia del 5° al 12, países cuyo puntaje obtenido es superior al esperado.

7. Por contrapartida en el otro extremo del ordenamiento, donde los puntajes logrados son más distantes negativamente a los esperados, el nuevo ordenamiento por IEE igualmente observa ciertas consistencias y algunas sorpresas. En cuanto a las primeras, Perú 38 sigue en el mismo lugar, Argentina que era el 32 baja al 37 y Brasil, lugar 37 originalmente, sube al 32 por IEE, en tanto que Chile baja del 34 al 38 y Luxemburgo del 28 al 36.

8. Con independencia de los comportamientos de los primeros y últimos cinco lugares vistos en los dos puntos anteriores, es prudente llamar la atención de los casos más extremos, aquellos que tienen las mayores diferencias entre lo logrado y lo esperado según su IDH. En primer término, está Hong Kong, que presenta la mayor diferencia positiva con +77.787, indicio de ser el mejor sistema educativo en el año 2000 de los países incluidos en ese ejercicio; en tanto que Perú, con una diferencia de -90.416 podría considerarse el sistema más ineficaz de la comparación en PISA 2000. Así mismo, en términos de cambio en su posición relativa, el país que muestra mayor ascenso es Indonesia que asciende 27

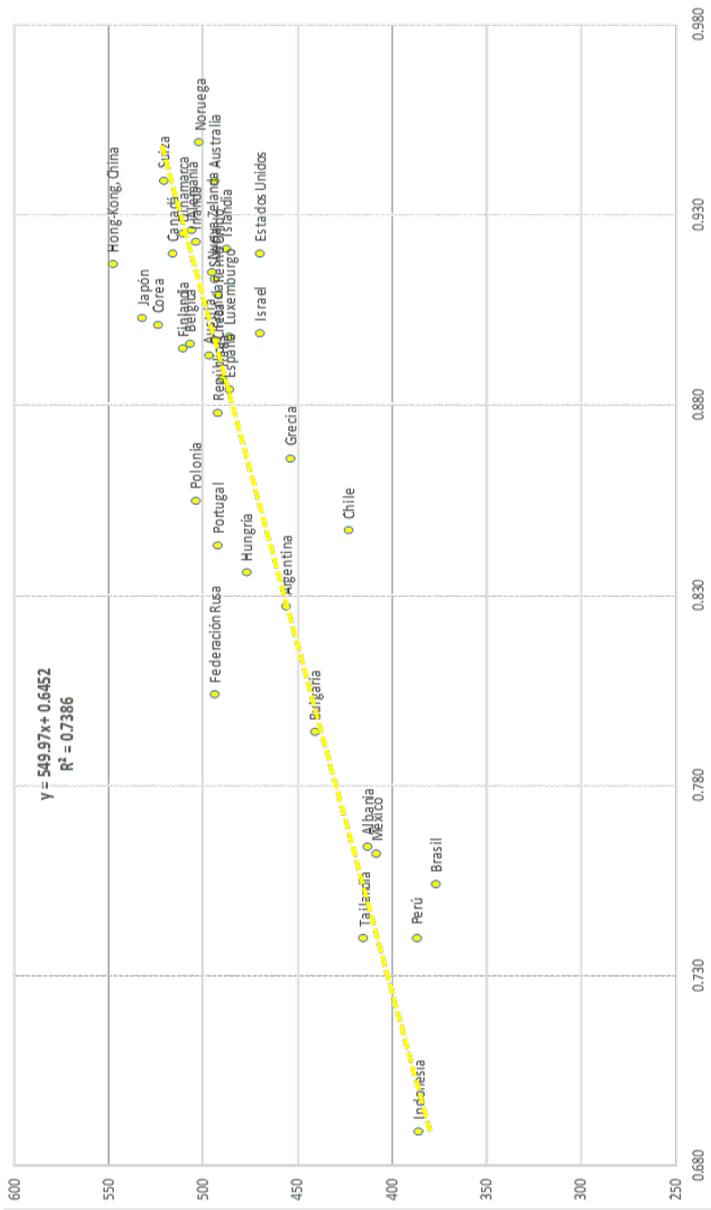
posiciones, de la 36 a la 9, en tanto el país que pierde más posiciones es Bélgica, pasando del lugar 10 al 21.

9. En el caso de **México** la diferencia entre los 387 puntos logrados en PISA 2000 y lo esperado 417.10, según su IDH, es de -30.098 puntos o, dicho de otra forma, su IEE es de -30.098, lo cual quiere decir que el sistema educativo mexicano está a 30.098 puntos de lograr el rendimiento que le es esperable según su nivel de IDH.

10. Por otra parte, si se analiza el comportamiento de México dentro de todos los países, hay un cambio en su posición relativa por IEE, donde pasa de la posición 33 a la 30, lo cual matiza las aseveraciones de que nuestro país es el “peor” sistema educativo de la OCDE, ya que por IEE en 2000 está por encima de Grecia, Italia, Israel, Chile y Luxemburgo, países todos actualmente pertenecientes a la OCDE.

Visto lo anterior, procederemos a hacer el mismo ejercicio para 2015, a los efectos de aportar más elementos al análisis y así ir acercándonos a una visión más completa y comprensiva de un fenómeno de suyo complejo.

Figura 8. Dispersión de países en función del puntaje de PISA y el IDH de 2015.



Fuente: elaboración propia con información de PNUD, 2016 y OCDE, 2016.

Tabla 2. Ordenamiento de países por el puntaje diferencial entre lo esperado según su IDH 2015 y lo realmente obtenido en PISA 2015 (Índice de Esfuerzo Escolar IEE o residuos<sup>15</sup>).

Orden 2015	Países	Diagnósticos por casos <sup>a</sup>				
		Desv. Residuo	Mat 2015	Valor pronosticado	Residuo o IEE	Orden por IEE
16	Federación Rusa	2.317	494	442.82	51.177	1
1	Hong-Kong, China	1.948	548	504.97	43.030	2
2	Japón	1.573	532	497.27	34.730	3
11	Polonia	1.500	504	470.87	33.129	4
3	Corea	1.260	524	496.17	27.830	5
19	Portugal	1.255	492	464.27	27.728	6
7	Finlandia	0.821	511	492.87	18.130	7
26	Hungría	0.751	477	460.42	16.578	8
8	Bélgica	0.615	507	493.42	13.580	9
5	Canadá	0.425	516	506.62	9.380	10
21	República Checa	0.384	492	483.52	8.479	11
33	Tailandia	0.334	415	407.62	7.375	12
37	Indonesia	0.291	386	379.58	6.424	13
13	Austria	0.237	497	491.77	5.230	14
4	Suiza	0.178	521	517.07	3.931	15
31	Bulgaria	0.166	441	437.32	3.677	16
6	Dinamarca	0.074	511	509.37	1.631	17
22	Italia	0.069	490	488.47	1.529	18
29	Argentina	0.024	456	455.47	0.528	19
24	España	-0.037	486	486.82	-0.821	20
18	Francia	-0.044	493	493.97	-0.970	21
9	Alemania	-0.177	506	509.92	-3.919	22
10	Irlanda	-0.193	504	508.27	-4.270	23
34	Albania	-0.354	413	420.82	-7.824	24
25	Luxemburgo	-0.386	486	494.52	-8.520	25
20	Reino Unido	-0.388	492	500.57	-8.570	26
17	Suecia	-0.397	494	502.77	-8.770	27

<sup>15</sup> Para el cálculo de los residuos el autor utilizó el Software SPSS 2016.

14	Nueva Zelanda	-0.402	495	503.87	-8.870	28
35	México	-0.531	408	419.72	-11.724	29
23	Islandia	-0.868	488	507.17	-19.170	30
12	Noruega	-0.931	502	522.57	-20.569	31
36	Perú	-0.934	387	407.62	-20.625	32
30	Grecia	-1.038	454	476.92	-22.921	33
15	Australia	-1.045	494	517.07	-23.069	34
28	Israel	-1.135	470	495.07	-25.070	35
27	Estados Unidos	-1.658	470	506.62	-36.620	36
38	Brasil	-1.735	377	415.32	-38.324	37
32	Chile	-1.968	423	466.47	-43.472	38

Fuente: elaboración propia con información de PNUD, 2016 y OCDE, 2016.

De la Figura 8 y su consecuente Tabla 2, entre otras cosas se observa que:

1. Este gráfico y su tabla incluyen todos los países y economías que participaron en PISA 2015 y para los cuales existe el IDH para el mismo año.
2. El  $R^2$  del ejercicio para 2015 es de 0.7386, lo cual nuevamente da cuenta de una correlación lineal importante entre ambas variables, por lo que se reconfirma el IDH como un buen predictor del puntaje de PISA.
3. Siguiendo el mismo criterio de análisis que se hizo para 2000, considerando el IEE las posiciones cambian para 2015 en relación al ordenamiento original de la OCDE, al igual que en aquel año.
4. En el extremo superior del nuevo ordenamiento por IEE (los cinco primeros lugares), Hong Kong<sup>16</sup>, Japón y Corea varían poco en su posición, Hong Kong baja del 1° al 2° lugar, Japón baja del 2° al 3° y Corea baja del 3° al 5° lugar; en tanto se incorporan a este nivel de análisis Rusia y Polonia, el primero que pasa del lugar 16 al número 1 y Polonia que pasa del lugar 11 al 4 por IEE.

<sup>16</sup> En esta medición están incluidos además de países, algunas economías autónomas que forman parte de países, pero no representan al país en su totalidad.

5. En el otro extremo del ordenamiento, donde los puntajes logrados son más distantes negativamente a los esperados, el nuevo ordenamiento por IEE observa igualmente ciertas consistencias y algunas sorpresas. En cuanto a las primeras, los países que ocupaban los últimos lugares cambian de la siguiente forma: Australia pasa del 15 al 34, Israel 28 al 35, Estados Unidos 27 al 36, Brasil 38 al 37 y, lastimosamente, Chile del 32 al 38.

6. Con independencia de los comportamientos de los primeros y últimos cinco lugares vistos en los dos puntos anteriores, es prudente llamar la atención sobre los casos más extremos, aquellos que tienen las mayores diferencias entre lo logrado y lo esperado según su IDH, o sea, por IEE. En primer término, está la Federación Rusa con un IEE de +51.17, país que se puede considerar con el sistema educativo que más aporta a la mejora educativa; posteriormente, sigue Hong Kong, que mantiene además de un alto puntaje, una diferencia considerable entre lo logrado y lo esperado según su IDH +43; a ellos con diferencias superiores a un  $\frac{1}{4}$  de Desviación Estándar le sigue Japón +34.730, Polonia +33.129, Corea +27.830 y Portugal +27.728. En tanto que, en el extremo opuesto, están Chile con -43.472; Brasil -38.324; Estados Unidos -36.620 e Israel con -25.070; todos con una diferencia negativa superior a un cuarto de Desviación Estándar. Por último, complementariamente a lo anterior, conviene mencionar que los países que más lugares avanzan por IEE son Indonesia con 24 lugares del 37 al 13 y Tailandia del 33 al 21; en tanto que los que retroceden más lugares son Noruega y Australia, ambos con -19 lugares, del 12 al 31 y del 15 al 34 respectivamente.

7. El caso de Chile es de llamar la atención, ya que aun cuando su cambio de posición no es muy pronunciado, pasando del lugar 32 al 38, los -43.472 puntos entre lo logrado (423) y lo esperable según su IDH (466.47), parecen dar cuenta de ser el país que en su sistema educativo más resta a la mejora educativa. Dicho de otra forma, mientras por un lado en los 15 años de la comparación es de los países que más ha incrementado su IDH, por el otro es el que más lejos está de lo esperable en

materia del rendimiento educativo evaluado por PISA 2015.

8. En el caso de México, al considerar el IEE, se destaca que pasa del lugar 35 original del ordenamiento de PISA 2015, al 29, o sea que avanza 6 lugares y queda a tan sólo -11.724 puntos por debajo del esperable según su IDH, lo cual nuevamente es un indicio de que hay tareas pendientes en esta materia, pero nuevamente desmiente las aseveraciones de que nuestro país es el “peor” sistema educativo de la OCDE, al quedar por encima de Islandia, Noruega, Perú, Grecia, Australia, Israel, Estados Unidos, Brasil y Chile, de los cuales sólo Perú y Brasil no pertenecen a dicha Organización.

Llegados a este punto, hagamos ahora un análisis combinado del IDH y PISA 2000 y 2015.



Tabla 3. Ordenamiento comparativo de países 2000 y 2015 por IDH, puntaje PISA y IEE.

Países	VALORES 2000						VALORES 2015						Dif. Puntaje PISA 2015 - 2000	Dif. IEE 2015 - 2001		
	Orden 2000	IDH 2000	Desv. Residuo	Mat 2000	Valor pronosticado	Residuo o IEE	Orden por IEE	Orden 2015	IDH 2015	Desv. Residuo	Mat 2015	Valor pronosticado			Residuo o IEE	Orden por IEE
Albania	35	0.733	0.208	381	372.51	8.493	17	34	0.764	-0.354	413	420.82	-7.824	24	32	-16.32
Alemania	20	0.925	-0.450	490	508.40	-18.401	25	9	0.926	-0.177	506	509.92	-3.919	22	16	14.48
Argentina*	32	0.844	-1.542	388	451.07	-63.071	37	29	0.827	0.024	456	455.47	0.528	19	68	63.60
Australia	6	0.939	0.359	533	518.31	14.690	15	15	0.939	-1.045	494	517.07	-23.069	34	-39	-37.76
Austria	12	0.926	0.144	515	509.11	5.891	19	13	0.893	0.237	497	491.77	5.230	14	-18	-0.66
Bélgica	10	0.939	0.041	520	518.31	1.690	21	8	0.896	0.615	507	493.42	13.580	9	-13	11.89
Brasil	37	0.757	-1.357	334	389.49	-55.494	34	38	0.754	-1.735	377	415.32	-38.324	37	43	17.17
Bulgaria	31	0.779	0.610	430	405.07	24.935	11	31	0.794	0.166	441	437.32	3.677	16	11	-21.26
Canadá	7	0.940	0.342	533	519.02	13.982	16	5	0.920	0.425	516	506.62	9.380	10	-17	-4.60
Chile	34	0.831	-1.415	384	441.87	-57.870	35	32	0.847	-1.968	423	466.47	-43.472	38	39	14.40
Corea	3	0.882	1.688	547	477.97	69.033	3	3	0.901	1.260	524	496.17	27.630	5	-23	-41.20
Dinamarca	13	0.926	0.120	514	509.11	4.891	20	6	0.925	0.074	511	509.37	1.631	17	-3	-3.26
España	23	0.913	-0.584	476	499.91	-23.908	28	24	0.884	-0.037	486	486.82	-0.821	20	10	23.09
Estados Unidos	19	0.939	-0.619	493	518.31	-25.310	29	27	0.920	-1.658	470	506.62	-36.620	36	-23	-11.31
Federación Rusa	22	0.781	1.748	478	406.48	71.519	2	16	0.804	2.317	494	442.92	51.177	1	16	-20.34
Finlandia	5	0.930	0.388	536	511.94	24.060	12	7	0.895	0.821	511	492.87	18.130	7	-25	-5.93
Francia	11	0.928	0.168	517	510.52	6.476	18	18	0.897	-0.044	493	493.97	-0.970	21	-24	-7.45
Grecia	27	0.885	-0.909	447	480.09	-33.090	31	30	0.866	-1.038	454	476.92	-22.921	33	7	10.17
Hong-Kong, China	1	0.888	1.902	560	482.21	77.787	1	1	0.917	1.948	548	504.97	43.030	2	-12	-34.76
Hungría	21	0.835	1.059	488	444.70	43.299	5	26	0.836	0.751	477	460.42	16.578	8	-11	-26.72
Indonesia	36	0.684	0.713	367	337.83	29.174	9	37	0.689	0.291	386	379.58	6.424	13	19	-22.75
Irlanda	16	0.925	-0.132	503	508.40	-5.401	23	10	0.923	-0.193	504	508.27	-4.270	23	1	1.13
Islandia	14	0.936	-0.053	514	516.19	-2.187	22	23	0.921	-0.868	488	507.17	-19.170	30	-26	-16.98

Países	VALORES 2000										VALORES 2015									
	Orden 2000	IDH 2000	Dev. Residuo	Mat. 2000	Valor pronosticado	Residuo o IEE	Orden por IEE	Orden 2015	IDH 2015	Dev. Residuo	Mat. 2015	Valor pronosticado	Residuo o IEE	Orden por IEE	Dif. Puntaje PISA 2015 - 2000	Dif. IEE 2015 - 2001				
Israel	29	0.886	-1.942	433	487.88	-54.876	33	25	0.839	-1.135	470	495.07	-25.070	35	37	29.81				
Italia	25	0.913	-1.049	457	499.91	-42.908	32	22	0.887	0.069	490	488.47	1.529	18	33	44.44				
Japón	2	0.933	1.050	557	514.06	42.937	6	2	0.903	1.573	532	497.27	34.730	3	-25	-8.21				
Luxemburgo	28	0.925	-1.526	446	508.40	-62.401	36	25	0.898	-0.386	486	494.52	-8.520	25	40	53.88				
México	33	0.796	-0.736	387	417.10	-30.098	30	35	0.762	-0.531	408	419.72	-11.724	29	21	18.37				
Noruega	17	0.942	-0.524	499	520.43	-21.433	26	12	0.949	-0.931	502	522.57	-20.569	31	3	0.86				
Nueva Zelanda	4	0.917	0.938	537	502.74	34.261	8	14	0.915	-0.402	495	503.87	-8.870	28	-42	-43.13				
Perú	38	0.747	-2.210	292	382.42	-90.416	38	36	0.740	-0.934	387	407.62	-20.625	32	95	69.79				
Polonia	24	0.833	0.653	470	443.29	26.715	10	11	0.855	1.500	504	470.87	33.129	4	34	6.41				
Portugal	26	0.880	-0.551	454	476.55	-22.551	27	19	0.843	1.255	492	464.27	27.728	6	38	50.28				
Reino Unido	8	0.928	0.452	529	510.52	18.476	13	20	0.909	-0.388	492	500.57	-8.570	26	-37	-27.05				
República Checa	18	0.949	1.061	498	454.61	43.390	4	21	0.878	0.384	482	483.52	8.479	11	-6	-34.91				
Suecia	15	0.941	-0.238	510	519.73	-9.726	24	17	0.913	-0.397	494	502.77	-8.770	27	-16	0.96				
Suiza	9	0.928	0.452	529	510.52	18.476	14	4	0.939	0.178	521	517.07	3.931	15	-8	-14.54				
Tailandia	30	0.762	0.953	432	393.03	38.967	7	33	0.740	0.334	415	407.62	7.375	12	-17	-31.59				

Fuente: elaboración propia con información de PNUD, 2016 y OCDE, 2016.

De la Figura 9 y Tabla 3 comparativa, se puede comentar que:

1. Sólo se incluyen los países o economías que participan tanto en PISA 2000 como en PISA 2015 y que además tienen IDH.
2. Aun cuando se observa cierta consistencia en el comportamiento de los dos ejercicios, las líneas de regresión no se superponen ni son estrictamente paralelas, lo cual se puede interpretar de la siguiente forma:
  - a) Las líneas de regresión reflejan el incremento generalizado del IDH, por lo que 2015 parte de un valor superior a la de 2000.
  - b) Así mismo, dichas líneas son de diferente longitud debido a la reducción en la dispersión de los valores del IDH entre 2000 y 2015.
  - c) La línea de regresión de 2000 es más vertical que la de 2015, en virtud de que los puntajes de PISA parten de valores inferiores, pero, por otro lado, se observan valores más altos a los de 2015, lo que es evidencia de la homogeneización de los resultados.
3. Los mejores comportamientos de la comparación 2000-2015 en tanto la distancia entre lo esperado y lo logrado, con cifras superiores a más de  $\frac{1}{2}$  Desviación Estándar, figuran<sup>17</sup>: Perú +69.79, Luxemburgo +53.88 y Portugal +50.28; mientras que en el extremo opuesto, con diferencias negativas que alcanzan a superar  $\frac{1}{4}$  Desviación Estándar pero no más de  $\frac{1}{2}$ , están: Nueva Zelanda -43.13, Corea -41.20, Australia -37.76, Hong Kong con -34.76 y Hungría con -26.72.

---

<sup>17</sup> No se considera Argentina, por lo ya dicho anteriormente, ya que la primera aplicación fue nacional y la segunda sólo de Buenos Aires.

4. En el caso de México, en este análisis comparativo se aprecia un aumento de 21 puntos de PISA entre 2000 y 2015, incremento que se potencializa si se considera que en el mismo periodo su IDH baja de 0.796 a 0.762, lo cual es congruente con el avance en la reducción entre lo logrado y lo esperado que se observa en la comparación, equivalente a +18.37 puntos de IEE. Dicho de otra forma, México en el periodo comparado pasa de estar -30.098 puntos por debajo de lo esperado, según su IDH en 2000, a sólo -11.724 en 2015; todo lo cual es una clara evidencia de que su educación ha mejorado en el periodo, pero que aún sigue por debajo de lo que se esperaría en función de su IDH.

Por último, conviene mostrar los resultados generales de PISA 2015 sin vincularlos a 2000, en virtud de que en ellos se observan datos en extremo interesantes a nivel global.

Figura 10. Dispersión de países en función del puntaje de PISA y el IDH de 2015 (todos los países participantes en 2015, sin importar que hayan participado en 2000).

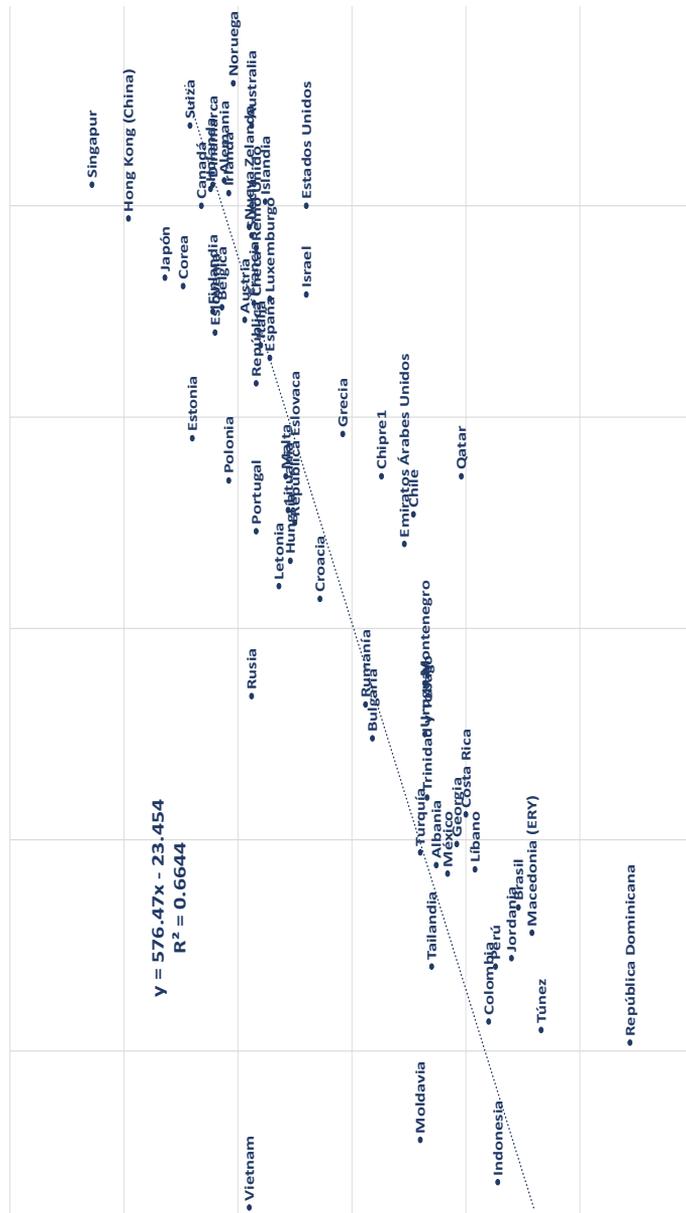


Tabla 4. Ordenamiento de países que participaron en PISA 2015, sin que necesariamente hayan participado en PISA 2000.

Países	IDH-2015	PISA-2015	Valor pronosticado	Residuo o IEE
Vietnam	0.683	495	370.27	124.73
Singapur	0.925	564	509.78	54.22
Rusia	0.804	494	440.02	53.98
Estonia	0.865	520	475.19	44.81
Hong Kong (China)	0.917	548	505.17	42.83
Moldavia	0.699	420	379.50	40.50
Japón	0.903	532	497.09	34.91
Polonia	0.855	504	469.42	34.58
Portugal	0.843	492	462.51	29.49
Corea	0.901	524	495.94	28.06
Letonia	0.830	482	455.01	26.99
Eslovenia	0.890	510	489.60	20.40
Hungría	0.836	477	458.47	18.53
Finlandia	0.895	511	492.48	18.52
Bélgica	0.896	507	493.06	13.94
Lituania	0.848	478	465.39	12.61
Indonesia	0.689	386	373.73	12.27
Tailandia	0.740	415	403.13	11.87
República Eslovaca	0.845	475	463.66	11.34
Croacia	0.827	464	453.28	10.72
República Checa	0.878	492	482.68	9.32
Canadá	0.920	516	506.89	9.11
Malta	0.856	479	470.00	9.00
Bulgaria	0.794	441	434.26	6.74
Austria	0.893	497	491.33	5.67
Rumanía	0.802	444	438.87	5.13
Suiza	0.939	521	517.85	3.15
Holanda	0.924	512	509.20	2.80
Italia	0.887	490	487.87	2.13
Turquía	0.767	420	418.70	1.30
Dinamarca	0.925	511	509.78	1.22

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:  
notas para la educación en el siglo XXI

Países	IDH-2015	PISA-2015	Valor pronosticado	Residuo o IEE
España	0.884	486	486.14	-0.14
Francia	0.897	493	493.64	-0.64
Albania	0.764	413	416.97	-3.97
Alemania	0.926	506	510.35	-4.35
Irlanda	0.923	504	508.62	-4.62
Colombia	0.727	390	395.64	-5.64
México	0.762	408	415.81	-7.81
Luxemburgo	0.898	486	494.21	-8.21
Suecia	0.913	494	502.86	-8.86
Nueva Zelanda	0.915	495	504.01	-9.01
Reino Unido	0.910	492	501.13	-9.13
Trinidad y Tobago	0.780	417	426.19	-9.19
Georgia	0.769	404	419.85	-15.85
Perú	0.740	387	403.13	-16.13
Uruguay	0.795	418	434.84	-16.84
Islandia	0.921	488	507.47	-19.47
Líbano	0.763	396	416.39	-20.39
Noruega	0.949	502	523.61	-21.61
Grecia	0.866	454	475.77	-21.77
Montenegro	0.807	418	441.75	-23.75
Australia	0.939	494	517.85	-23.85
Costa Rica	0.776	400	423.88	-23.88
Jordania	0.742	380	404.28	-24.28
Israel	0.899	470	494.79	-24.79
Túnez	0.725	367	394.48	-27.48
Chipre1	0.856	437	470.00	-33.00
Emiratos Árabes Unidos	0.840	427	460.78	-33.78
Brasil	0.754	377	411.20	-34.20
Macedonia (ERY)	0.748	371	407.74	-36.74
Estados Unidos	0.920	470	506.89	-36.89
Chile	0.847	423	464.81	-41.81
República Dominicana	0.722	328	392.75	-64.75
Qatar	0.856	402	470.00	-68.00

Fuente: elaboración propia con información de OCDE, 2016a.

De la Figura 10 y Tabla 4 de resultados globales 2015 se puede observar lo siguiente:

1. Quizá de este último análisis, lo más relevante es la gran distancia que guarda Vietnam entre el puntaje obtenido en PISA 2015 (**415**) y el pronosticado o esperable en función de su bajo IDH (370.27), lo cual equivale a un IEE 124.73, hecho que da cuenta de que el sistema educativo vietnamita es el más eficaz de todos los sistemas involucrados en esta evaluación, lo cual ya había sido detectado por el autor de este ensayo desde los resultados de 2012<sup>18</sup>. Importante es hacer notar que se emplea el término eficaz y no eficiente, no porque no lo sea, sino porque en la ecuación de este análisis no se incluye la variable costo de la educación, sino solamente los resultados de PISA y el IDH.
2. En este mismo orden de ideas, es de destacar la dimensión de la diferencia antes aludida, ya que representa más de una Desviación Estándar, o sea más de 100 puntos en la escala de PISA, +124.73; dimensión que en otros estudios equivale a la diferencia del rendimiento promedio entre un grado y otro (UNESCO, 1998).
3. En el caso de México, al incorporar en el análisis a los países que no participaron en PISA 2000, en términos de IEE, recupera 14 posiciones pasando del lugar 52 a la 38, quedando a tan sólo -7.81 puntos de lo que se espera del país en función de su IDH, dato que se suma a las demás evidencias expuestas en este ensayo en el sentido de que la educación mexicana ha mejorado y cada ejercicio de PISA se acerca más a lo esperable según su IDH.

---

<sup>18</sup> Este comportamiento de Vietnam ya fue demostrado con anterioridad por el autor (Palafox, 2015), en el análisis que hizo de los resultados de PISA 2012.

## Conclusión

1. El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, **PISA**, es sin duda el referente de mayor cobertura en materia de evaluación de los aprendizajes a nivel internacional.
2. Más allá de lo multifactorial y multidimensional del fenómeno educativo, **los resultados de PISA son un buen indicio** sobre los niveles de rendimiento educativo en los países participantes.
3. Con independencia de lo dicho en los dos puntos anteriores, **PISA no debe de ser considerado como el reflejo absoluto de lo que está sucediendo en el mundo en materia educativa, en virtud de su poca representatividad y notorio sesgo por tipo de países participantes.**
4. Los resultados de **PISA de ninguna manera reflejan el esfuerzo, ni la eficacia de los sistemas educativos de los países** que participan, a menos de que se controlen por algunas variables o índice que represente los factores exógenos al esfuerzo escolar que afectan directamente su comportamiento en este tipo de evaluaciones.
5. Sin menoscabo de lo relativo de estos resultados, los mismos **sí reflejan el lugar que los sistemas ocupan en cuanto a rendimiento educativo**, en términos de lo que se conoce coloquialmente en el sector como “las carreras de caballos”, en el sentido de que indican quien obtiene los mayores o los menores puntajes sin importar sus puntos de partida ni condiciones en que se da el hecho educativo.
6. Estudios como **PISA ponen de manifiesto la necesidad de diferenciar entre los mayores o menores puntajes y los mejores y peores puntajes**, priorizando en sus informes estos últimos por ser los que de mejor forma dan cuenta del esfuerzo que hacen los sistemas por educar a su sociedad.
7. No efectuar lo dicho en el párrafo anterior generalmente **tiende a sobredimensionar a los países cuyas poblaciones tienen mejores condiciones de inicio, en tanto por el contrario se estigmatizan a aquellos**

**cuyas condiciones de partida son en extremo más difíciles**, complicadas o hasta en algunos casos verdaderamente negativas para educar a sus pueblos.

8. La aseveración citada en el punto anterior, **es aplicable a todos los niveles de desagregación que estos resultados pueden generar**, así como para las evaluaciones nacionales que se realicen en cada país.

9. Considerando todo lo dicho en las conclusiones que anteceden, así como las evidencias duras que se han puesto de manifiesto en todo el ensayo, **México de ninguna manera puede ser considerado como el país de la OCDE que tiene el sistema educativo más ineficaz** de los que pertenecen a la misma.

10. Así mismo, considerando que los instrumentos aplicados en 2000 y 2015 sean equivalentes, la evidencia mostrada en este ensayo demuestra más allá de una duda razonable, que **el sistema educativo de México ha mejorado sustantivamente su rendimiento** en más de un quinto de desviación estándar sobre su puntaje de 2000 en 2015. México en cuanto a la brecha (IEE) entre su puntaje esperable, dada su mezcla social (IDH) y el puntaje verdaderamente logrado, de 2000 a 2015 ha reducido en 22 puntos de la escala de PISA, logrando situarse a tan sólo 7.81 puntos por debajo de lo esperable, lo cual es una evidencia clara de mejora.

11. A nivel Internacional este tipo de interpretaciones dan cuenta de lo que a últimas fechas se empieza a reconocer, **Vietnam es por mucho el sistema educativo más eficaz de todos los que participan en PISA 2015**, lo cual debiera dar pie a un cambio en el foco de la atención de las autoridades educativas mexicanas hacia lo que está pasando en este país, con quien guardamos más similitudes en términos de IDH, pero que logra los resultados más destacables en materia educativa de todo el estudio, y dejar de seguir fijando la atención hacia países cuyos resultados considerando su IDH no son tan destacables, además de que su realidad socioeconómica es diametralmente distinta a la nuestra, o sea, Finlandia.

12. Así mismo, a partir de estas interpretaciones es evidente que **per- tener o no a la OCDE de ninguna manera es sinónimo de un buen sistema educativo**, por lo que las interpretaciones planas y descontextualizadas que se hace de los resultados de PISA en los medios masivos de comunicación y en algunos círculos de supuestos expertos educativos, es equivocada y desconoce el carácter eminentemente cultural del fenómeno educativo, llegando en ocasiones hasta interpretaciones de mala fe, maniqueas y amarillistas.

13. En los últimos años, México, la región y **una buena parte de la comunidad internacional se han dado a la tarea de desarrollar sistemas de evaluación educativa, los cuales en opinión del autor de este ensayo, están “al debe”**; si bien como muestra este ensayo, hay avances en los niveles de aprendizaje que se reflejan, no existe evidencia dura alguna que nos indique que dichos avances deriven directamente de su existencia; son inversiones millonarias y parece ser que su utilidad se ha concretado únicamente a mostrar resultados y, en el mejor de los casos, esos avances, sin que su existencia abone a favorecerlos, por lo que se hace necesario innovar en su forma de presentarlos, interpretarlos, difundirlos y usarlos, a los efectos de que ellos generen por sí mismos inercias en el sector educativo hacia la mejora.

14. Con independencia de todo lo anterior, **es recomendable –como ya se dijo anteriormente–, realizar un análisis longitudinal de los resultados de PISA** de todas sus aplicaciones y disciplinas a los efectos de validar los hallazgos aquí descritos y obrar en consecuencia.

15. Complementariamente conviene **llamar la atención al deterioro del Índice de Desarrollo Humano que ha observado México en el periodo**, mismo que más allá del análisis de los resultados de PISA, pone de manifiesto otro problema en materia educativa que es con mucho el más relevante que afronta el país, **el rezago educativo**, considerado como la cantidad de población de 15 años de edad o más que no ha terminado su educación básica, la cual se calcula en más de 30 millones de

personas; con mucho el mayor problema de la educación mexicana y al cual se dedica un mínimo de recursos.

16. Finalmente, más allá de los análisis descontextualizados de estas investigaciones y del énfasis que se le da a los resultados brutos de las mismas, **es necesario continuar participando en estos ejercicios**, ya que los mismos nos alejan de las visiones endogámicas que tanto daño hicieron a nuestro desarrollo educativo en años pasados, facilitándonos la comparación con los otros, que aun cuando somos distintos, nos permite ubicarnos en un contexto más amplio y reconocer si avanzamos o retrocedemos en un mundo eminentemente competitivo, donde todos los países buscan mejorar sus niveles de rendimiento educativo.

En definitiva, este texto de ninguna forma pretende erigirse como el “modelo” ni mucho menos la síntesis de los propios hallazgos de la OCDE o de otros prestigiados investigadores, sino que busca aportar una visión distinta a la interpretación de los resultados de este tipo de ejercicios; rescatar información que dé cuenta de evidencias claras y contundentes de que el sistema educativo mexicano ha avanzado –o si fuera lo contrario, también mostrarlo–; que si bien, sigue por debajo de lo que sería esperable de él en función de la mezcla social del país, se ha avanzado; que dicho avance nos es menor; que todo lo cual de ninguna manera quiere decir que se deban “echar las campanas al vuelo”, sino que hay que redoblar el paso, continuar con los esfuerzos de reforma que devuelvan al sistema transparencia, racionalidad e incorporen en sus decisiones la innovación pensada e inteligente que se base en evidencias y no únicamente en ecuaciones políticas. México heredero de culturas milenarias merece un lugar acorde a ellas, lo cual no se logrará tan sólo con buenos deseos, “patrioterismos” desgastados o verdaderas mentiras de política, se hacen necesarios esfuerzos continuados, inteligentes y debidamente soportados en la evidencia científica.

Por otra parte, es innegable que estos ejercicios son valiosos, pero si y sólo si, trascienden hasta el espacio privilegiado donde se da el hecho educativo: el aula y la escuela<sup>19</sup>. Mientras esto no suceda, no dejarán de ser meros esfuerzos académicos dirigidos tan sólo a expertos, investigadores y periodistas que hagan uso de los mismos para su mejor conocimiento o para denostar esfuerzos y logros. México merece al menos una educación que sea acorde a su nivel de desarrollo humano. Ese es el objetivo inicial, lo demás aun cuando pueda conllevar la mejor buena voluntad, no pasará de ser mera retórica –en su sentido más pobre–, condenando a las nuevas generaciones a romper el comportamiento primigenio del sentido de la palabra civilización, el cual supone por sí mismo que cada generación supere tecnológica, científica y educativamente a la anterior. Queda pues el reto para la evaluación educativa de transformarse en un verdadero motor de cambio en educación.

## Referencias

- Edwards, V. (1991). *El concepto de calidad de la educación*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2006). *Los cuatro primeros años. Avances y desafíos*. México: Autor.
- Oppenheimer, A. (2011). ¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y *las 12 claves del futuro*. México: Debate.

---

<sup>19</sup> Idea ya planteada por el autor de este ensayo en el libro *Los cuatro primeros años. Avances y desafíos* (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2006). Donde en su intervención expresa: “En cuatro años de vida del Instituto se han alcanzado metas que con anterioridad ni siquiera se planteaban como factibles, hoy día son realidades que vislumbran nuevos retos y que obligan a pensar en el logro ulterior de la evaluación como motor de cambio en educación. Se ha alcanzado mucho y es necesario seguir caminando hasta lograr que el conocimiento, la cultura y la transformación lleguen al interior de esas “cuatro paredes” donde se da el hecho educativo, al aula, al grupo, al docente, a las y los niños y jóvenes; si se logra, entonces se habrá cumplido” (p. 48).

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO). (1998). *Primer Estudio Internacional Comparativo. Sobre Lenguaje, Matemática y Factores asociados, para alumnos del Tercer y Cuarto grado de la educación básica*. Santiago, Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2015. La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos* (Resumen). París: Autor. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2001). *Knowledge and Skills for Life First Results from PISA 2000*. París: Autor. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9601141e.pdf?expires=1497889076&id=id&accname=guest&checksum=4F01539A9F9E506171CE3E8D72EEB6BC>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016a). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. París; Autor. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016b). *PISA 2015 Resultados Clave*. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- Palafox, J., Prawda, J. y Velez, E. (1994). Primary School Quality in Mexico. *Comparative Education Review*, 38(2), 167-180. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/1189030>
- Palafox, J.C. (2011). El futuro de la educación mexicana, apoyado en su pasado y visto desde su presente. En E. Agüera y E. Zebadúa (comp.) *La Disputa por la educación. Por el México que queremos* (pp. 293-333). México: Aguilar.
- Palafox, J.C. (2015). Mitos y realidades de la “no selección en educación”. Un debate chileno, visto desde una experiencia mexicana. *Revista Análisis Público*, (5). Recuperado de [http://issuu.com/analisispublico/docs/an\\_lisis\\_p\\_blico\\_n\\_\\_5-2015\\_8029eb958cdb7f?e=0/14166023#search](http://issuu.com/analisispublico/docs/an_lisis_p_blico_n__5-2015_8029eb958cdb7f?e=0/14166023#search)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2002). *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*. New York, Oxford: Oxford University Press. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr\\_2002\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone*. New York: Autor. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Informes de Desarrollo Humano*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/global-reports>
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=OnhZjCP>

## Reflexiones sobre la formación de docentes creativos

*Gerardo Borroto Carmona*

### Resumen

El presente capítulo, basa su contenido en las reflexiones formuladas durante más de cuatro décadas de trabajo en la formación de docentes creativos en universidades y otros centros de Educación Superior de Cuba y de otros países, incluido México. Asimismo, a nivel conceptual propone una revisión sobre el concepto de creatividad y su desarrollo y cambio durante la segunda mitad del siglo XX, a través de su análisis y aplicación desde diversos campos de conocimiento de las ciencias. Este capítulo además problematiza a la creatividad como una competencia necesaria en la formación docente, la cual debe ser parte integral en los procesos de cambio y reforma educativa de cara a los retos que impone la dinámica económica y social de nuestro siglo y para la cual el papel de la escuela y los formadores es trascendental.

**Palabras clave:** formación de docentes, creatividad, innovación educativa.

### Introducción

En todo el orbe se gana cada vez más conciencia de la misión que le corresponde a la educación, y a los educadores, en la formación de los ciudadanos para vivir en paz y a plenitud en el mundo que hoy habitamos, caracterizado por profundas crisis en el orden económico, social, político ambiental, y otras esferas. Ello explica la preocupación por las transformaciones que la educación requiere, reflejada en las reformas educativas o en los nuevos modelos que se han ido generando en casi todas las partes del planeta (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

Cultura [UNESCO], 2000 y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [ORELAC/UNESCO Santiago], 2017).

México no constituye una excepción en esta tendencia mundial, por el contrario, en los últimos años se han gestado profundos cambios en su sistema educativo, en aras de realizar las transformaciones requeridas para contribuir a la solución de los problemas, que en el orden social y en general, están afectando el desarrollo de este país latinoamericano. En estas propuestas se pone en un lugar prioritario la formación y desarrollo del personal docente (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2017).

Dos pilares fundamentales que, a juicio del autor, caracterizan al proceso de formación pedagógica de docentes en la actualidad son: la creatividad (orientada a la innovación educativa) y las tendencias en la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos educativos.

De acuerdo con la concepción aquí expresada, la formación pedagógica de los docentes tiene como base la didáctica desarrolladora, la cual tiene la intención de propiciar la adquisición de las competencias profesionales de los docentes, que les permitan ejercer una docencia creativa y estar en condiciones de aplicar estrategias innovadoras en el proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que, a su vez, contribuye al desarrollo de la creatividad y los valores en los educandos de cualquier nivel (Borroto, 2016b).

## **Bases teóricas de la formación de docentes creativos**

### *¿Qué es la creatividad?*

La palabra creatividad, que se deriva del latín *creare*, significa: crear, hacer algo nuevo, algo que antes no se conocía. Posteriormente, la creatividad ha sido definida de muchas maneras atendiendo a múltiples factores, princi-

palmente al objeto de la ciencia específica y al campo de la investigación al que se refiera.

Como es ya conocido, antes el calificativo de “creativo” se atribuía sólo a los genios, talentos, sabios, inventores, a quienes incluso se les consideraba hombres inspirados por los dioses. Actualmente, se reconoce a la creatividad como un atributo del ser humano, que se desarrolla (o se bloquea) en su paso por la vida.

Según la concepción de este autor, el progreso de la humanidad está vinculado a la creación como resultado histórico del desarrollo de la sociedad, así, entonces, la creatividad es una cualidad esencial del ser humano desarrollada en su devenir histórico. La creatividad es considerada hoy un fenómeno humano de carácter interdisciplinario, con valor educativo, como actitud y como estrategia metódica automotivante. La misma está presente en todos aquellos ámbitos científicos, profesionales y culturales en los que hay actividad humana y hoy son muchas las voces que se levantan en defensa de una visión más abierta y plural de la creatividad, refiriéndola a grupos, organizaciones, comunidades y a la sociedad como agentes y receptores de ese modo de ser y actuar que desemboca en propuestas nuevas y con valor (Borroto, 2016c).

Para José Martí Pérez, uno de los próceres de América, la felicidad general de un pueblo descansa en la independencia individual de sus habitantes. En un momento de su extensa obra, expresó que “Quien quiera pueblos, ha de habituar a los hombres a crear. Y quien crea, se respeta, se ve como una fuerza de la naturaleza” (Martí, 2018); consideraba que para las nuevas generaciones la palabra de orden es crear.

Los principales enfoques desde los cuales se ha realizado el estudio de la creatividad son los siguientes:

- Como individualidad (la persona creativa).
- Como proceso (el proceso creativo).
- Como producto (el proceso de innovación o el producto creativo).
- Como ambiente (clima o atmósfera creativa: sociedad, comunidad, institución escuela, familia, etc.).
- Como proceso de resolución de problemas (solución creativa de problemas).
- Como proceso integrador (integración de diferentes enfoques de la creatividad).

Otros criterios bajo los cuales se ha realizado el estudio de la creatividad han resaltado:

- Las condiciones (que la posibilitan o no).
- El grupo (su influencia en la creatividad de sus miembros, el grupo como sujeto que crea: institución, empresa, comunidad, etc. Y sus características).
- La esfera de la actividad en que se manifiesta (el arte, la ciencia, la técnica), entre otros.

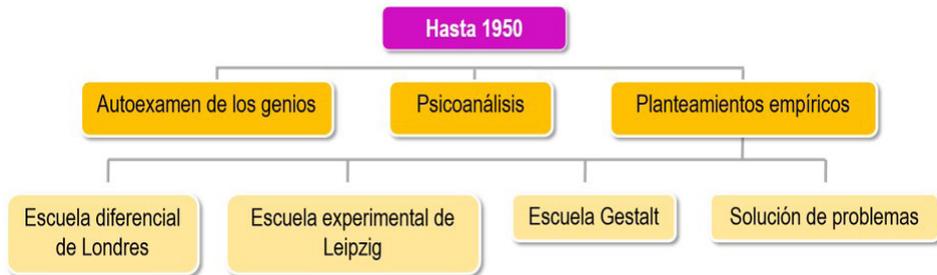
Un cambio relevante en el desarrollo de la pedagogía es el criterio de que toda persona es potencialmente creadora, este presupuesto ha sido trascendental para la investigación y ejecución de sistemas didácticos dirigidos a desarrollar la creatividad en los educandos.

La creatividad puede ser definida entonces como una actividad realizada por un individuo, grupo, institución, comunidad o sociedad en su conjunto, que permite la generación de ideas, enfoques, problemas, objetos, situaciones, estrategias o estilos nuevos útiles para el contexto en que fueron creados, facilitando los cambios, el crecimiento humano y el progreso en un sentido amplio (Borroto, 2016a).

### ¿Cómo se ha realizado la investigación de la creatividad?

La investigación sobre la creatividad, a modo de síntesis, puede ubicarse en dos momentos o etapas: hasta el año 1950 y después del año 1950.

Figura 1. Investigación sobre la creatividad antes del año 1950.



Fuente: Borroto, 2010.

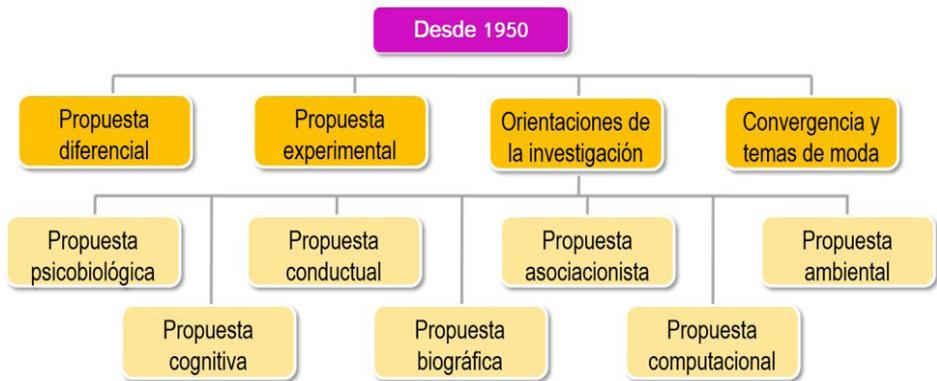
Realmente esta no fue una época rica en investigaciones científicas sobre la creatividad. Sin embargo, muchas de las propuestas y aportaciones que hicieron los estudios realizados en este período están aún vigentes por su validez.

Las primeras investigaciones sobre la creatividad parten de la curiosidad investigativa asociada a interrogantes como: ¿existe relación alguna entre los conceptos de creatividad, talento e inteligencia?, ¿todos los individuos se manifiestan creativos al mismo nivel?, ¿la creatividad es innata o se educa?, ¿los individuos creativos poseen características que los distinguen?, entre muchas otras.

Galton, con su obra *Hereditary genius* (1869), abrió las puertas a la investigación científica sobre la creatividad. A principios del siglo XX, los psicólogos franceses Ribot (1901) y Poincaré (1908) también llevaron a cabo importantes investigaciones. Pero lo cierto es que el estudio sistemático no tiene lugar hasta la segunda mitad del siglo XX.

Esta etapa comienza cuando en la década de los cincuenta, Guilford, J. P. (1950) formula la teoría de la estructura del intelecto y desarrolla, a través de una matriz de triple entrada denominada Cubo del Intelecto, el concepto de pensamiento divergente.

Figura 2. Investigación sobre la creatividad desde el año 1950.



Fuente: Borroto, 2010.

Un acontecimiento básicamente tecnológico producido en 1957, significó una nueva era para las investigaciones científicas sobre la creatividad, con un carácter más riguroso: el lanzamiento del primer Sputnik al espacio, por parte de la Unión Soviética. Este trascendental hecho obligó al Estado y a la industria norteamericana, fundamentalmente, a promover y financiar investigaciones psicológicas dirigidas al desarrollo de la creatividad, bajo la consigna de que para sobrevivir como nación, el individuo tiene que pensar de manera creativa.

A partir de entonces, nuevos investigadores retoman los aportes ofrecidos desde la psicología y los aplican en diferentes campos y disciplinas. Se consolidó una comunidad académica en creatividad y se creó la Fundación

Mundial para la Creatividad, que proyecta los avances investigativos a diversos campos, destacándose, entre muchos, Osborn, A. F. (1962) en el campo empresarial, Parnes, S. J. (1967) en el campo educativo y Adams, J. (1969) en el campo de la innovación y la tecnología.

Por otra parte, aparecen investigaciones con un enfoque humanista y cultural basadas en las teorías del psicoanálisis y las perspectivas subjetivistas, las cuales ofrecen proposiciones teóricas en el campo de la creatividad, tal es el caso de las investigaciones realizadas por Kubie, L. (1958), Rogers, C. R. (1959), Maslow, A. H. (1969), sobre la elaboración preconsciente, la creación interior y la autorrealización, respectivamente. Otros aportes significativos en la investigación de la creatividad han sido realizados por Torrance, E. P. y Meyers, R. E. (1976), Cropley, A. J. (1992), Amabile, T. M. (1996), Sternberg, R. J. y Lubart, T. I. (1997), Nickerson, R. S. y Csikszentmihalyi, L. (1999).

España es uno de los países europeos que desde los noventa marcha a la vanguardia en las investigaciones sobre creatividad, destacándose los aportes que en el campo de la psicología y la pedagogía han hecho investigadores como De la Torre, S. (Barcelona), De Prado, D. (Santiago de Compostela), Romo, M. (Madrid), Gervilla, A (Málaga), Arbués A. E., Barcia, M. (Sevilla), entre muchos otros, quienes consolidan hoy una comunidad académica en esta materia.

En América Central y Sudamérica las décadas de los setentas y ochentas sirvieron de marco al desarrollo investigativo en el campo de la creatividad. Particularmente en México tuvo un significativo auge la investigación de la creatividad a través del Grupo AMECREA, fundado por Mauro Rodríguez (México). Los resultados de los trabajos de esta institución sirvieron para formar varias generaciones de maestros creativos mexicanos y latinoamericanos en general.

En Cuba, a partir de 1959, se le ha dado a la creatividad y a su investigación científica una atención priorizada, teniendo en cuenta que ésta constituye un espacio de realización personal, de bienestar emocional y de desarrollo de los recursos humanos, además de su decisiva contribución al bienestar y a la cultura de todo el pueblo. La segunda mitad de los ochenta dio un notable impulso a la investigación de la creatividad en la isla. Un significativo aporte constituyeron los trabajos realizados por Albertina Mitjans, Margarita Silvestre, José Zilberstein, Martha Martínez, Julián Betancourt, Felipe Chivás, Alberto Labarrere, Gloria Fariñas, Gerardo Borroto, Wildo Baró y muchos otros.

### *La creatividad y las reformas educativas*

El impacto progresivo que han ejercido las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en todas las esferas de la vida social, unido a los efectos de la globalización, los problemas de la conservación del medio ambiente y la búsqueda de solución a la crisis económica que enfrenta hoy nuestro planeta; ha provocado el reclamo de sistemas educativos que hagan competentes a las personas, a las comunidades y a las sociedades en su conjunto para garantizar en estas condiciones la supervivencia y el desarrollo sostenible, mediante el permanente desarrollo de la creatividad. En este sentido, hoy las reformas educativas en Latinoamérica y en todo el mundo, confieren una gran importancia a la creatividad y su desarrollo.

A esta problemática se suma el desarrollo alcanzado por la pedagogía y, en general, por las ciencias de la educación, como resultado de las nuevas tendencias en la integración de las TIC a los procesos educativos, que han suscitado significativos cambios en la forma de aprender de los estudiantes de hoy (nativos digitales) y, por ende, en la forma de enseñar.

El problema del desarrollo de la creatividad en tales condiciones reviste una importancia trascendental para la educación, si tenemos en cuenta que

vivimos en una sociedad caracterizada como “sociedad del conocimiento” o “sociedad tecnológica”, que exige el desarrollo de competencias para el empleo creativo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), lo que implica enseñar a pensar y actuar creativamente en el proceso de incorporación del conocimiento tecnológico, su aplicación y la transformación de sus recursos en la búsqueda y aplicación de soluciones a los problemas la vida cotidiana y, en un sentido más profesional, la creación o redescubrimiento de nuevas tecnologías apropiadas para dar respuesta a las demandas sociales.

En las reformas educativas, la inserción de la creatividad es de importancia vital, se constituye en el dinamizante de lo configurador y lo resolutivo, es el motor que provee el delineamiento de las fronteras del saber, haciendo posible sembrar y cosechar los frutos en las diferentes áreas disciplinarias.

Con la incorporación de la creatividad en la educación se busca fortalecer el desarrollo del individuo por medio de la reafirmación de su ser y el encuentro con sus otros, utilizando la reflexión metacognitiva, el diálogo intersubjetivo, la autogestión y la comunicación. Es urgente la modernización de las organizaciones e instituciones en un saber creativo, con el objeto de brindar una perspectiva de cambio y transformación social efectiva, cualificando los actores sociales y los escenarios, enriquecidos por el legado cultural creativo de la comunidad académica. La creatividad, al respecto, se constituye en efecto de “bola de nieve” que con su dinámica generadora de ideas y desarrollos, propiciará nuevas alternativas y elaboraciones, es decir, el uso de la creatividad para el desarrollo de la creatividad.

La educación en creatividad, además de requerir ser abordada desde lo curricular, debe incorporar, para su interiorización y práctica, la perspectiva de lo pedagógico, por cuanto es en la dinámica propia de los procesos de aprendizaje donde la creatividad se ejerce, se evidencia, se eleva, se interio-

riza, se desarrolla y se fortalece con mayor facilidad. La creatividad puede ser abordada como asignatura propia con carácter teórico-práctico en la escuela y la universidad y, además, como contenido y vivencia generalizada en cada una de las asignaturas de currículos de manera intencionada.

## La formación de docentes creativos

### *La inminencia de formar docentes creativos*

La inminencia de formar docentes creativos está dada por los retos que la sociedad del siglo XXI impone a la educación en todos sus niveles y modalidades, tales como<sup>1</sup>:

- Formación del ciudadano del siglo XXI.
- Atención priorizada a la inclusión social.
- Desarrollo de la inteligencia colectiva.
- Integración de las TIC en el Proceso Enseñanza Aprendizaje (PEA).
- Fomento de la creatividad y la innovación educativa.
- Cooperación entre familia, escuela y comunidad.
- Cambios en la formación del profesor.
- Actualización de los contenidos.
- Cooperación entre familia, escuela y comunidad.

Los resultados de las investigaciones científicas más recientes desarrolladas en el campo de la educación, así como la experiencia del autor de este texto, demuestran que una vía efectiva para formar docentes creativos requiere tener en cuenta los elementos que se ilustran en la imagen siguiente:

---

<sup>1</sup> Resultado de una reducción de un listado de más de 20 fuentes acreditadas.

Figura 3. Elementos básicos en la formación de docentes creativos.



Fuente: elaboración propia.

### ¿Qué entender por *Didáctica desarrolladora*?

Es la ciencia pedagógica cuyo objeto, el proceso de enseñanza-aprendizaje, conduce hacia el desarrollo integral de la personalidad y de las potencialidades creativas del estudiante, mediante un proceso de apropiación de la experiencia socio-histórica (Borroto, 2010).

Por otra parte, se requiere desarrollar un proceso de enseñanza que tenga otra de las exigencias sociales de hoy; se trata de la educación inclusiva, que ha tenido muchas interpretaciones y variantes de aplicación. Es por esta razón que se considera necesario dejar planteada la definición asumida con respecto a la educación inclusiva como, un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos con especial énfasis en aquellos que son vulnerables a la marginalidad y la exclusión social; que además adapta los sistemas y estructuras de la escuela para satisfacer las necesidades del individuo con Necesidades Educativas Especiales (NEE) (UNESCO, 2000).

Un tercer elemento que a juicio de este autor es imprescindible en la formación de docentes creativos, es integrar las TIC en el proceso de formación (y de capacitación) de los educadores de hoy y del futuro, para lo cual es menester conocer las tendencias actuales de su aplicación en la educación.

La integración de las TIC es un proceso contextualizado, sistémico, continuo y reflexivo, orientado a la transformación de la práctica pedagógica y en el seno de los procesos que conforman el PEA, con la finalidad de incorporar armónicamente las TIC apropiadas para satisfacer los objetivos educativos.

## Tendencias pedagógicas con integración de las TIC

Figura 4. Tendencias pedagógicas con integración de las TIC.



Fuente: elaboración propia

Otro componente que a juicio del autor es de gran valor en el proceso de formación de docentes creativos, es la aplicación de sistemas de tareas docentes creativas, en los que estén presentes las tendencias actuales de

integración de las TIC. Dichas tareas van dirigidas a lograr un aprendizaje creativo en los estudiantes.

El aprendizaje creativo se ha definido como aquel aprendizaje en cuyo proceso participa activamente el estudiante, apropiándose de conocimientos, habilidades y capacidades, en comunicación directa o virtual con los otros, para producir objetos, ideas, enfoques, estrategias, preguntas, problemas y estilos relativamente nuevos y útiles en el marco de una asignatura u otro contexto, que en alguna medida tiende a facilitar el cambio, el crecimiento y el progreso en sentido amplio (Borroto, 2010).

### *La creatividad y sus formas de manifestación*

Figura 5. La creatividad y sus formas de manifestación.



Fuente: elaboración propia.

Los pilares declarados de la educación para el siglo XXI demandan nuevos desafíos a la labor creadora del docente, pues en su persona, la educación debe lograr enseñar la diversidad y aprender a tomar las medidas necesarias para favorecer permanentemente el desarrollo. Algunas formas de su manifestación son:

- **Innovación.** Es la actividad creativa que genera cambios profundos, como resultado de la transformación, individual, grupal o social de lo ya existente. Tiene como resultado la introducción y modificación de los conocimientos, procesos o productos en general, útiles a la sociedad, para contribuir al crecimiento y progreso en un sentido amplio.
- **Invencción.** Es la actividad creativa desarrollada por un individuo, grupo o sociedad en su conjunto, que genera cambios de paradigmas anteriores o de las formas preestablecidas de pensar y de hacer. Genera conocimientos, procesos y productos útiles y nuevos, que contribuyen al crecimiento y el progreso en un sentido amplio.
- **Racionalización.** Es la actividad creativa que tiene como resultado el ahorro y la optimización de los recursos necesarios en el proceso de generación o producción de conocimientos, procesos o productos en general. Consiste en hacer más, con más calidad y con menos recursos. Constituye un indicador en los procesos de innovación e invención.

## El docente creativo

### *Indicadores de creatividad en los docentes*

1. Objetividad.
2. Solidez de criterios.
3. Flexibilidad en las tareas.
4. Originalidad en la proyección.
5. Desarrollo imaginativo de la labor docente.
6. Tenacidad en los esfuerzos.
7. Inconformidad con los logros, aunque satisfacción con los éxitos.
8. Búsqueda de relaciones entre los objetos y fenómenos, enfoque sistémico y sistematicidad.
9. Capacidad de análisis.
10. Capacidad de síntesis.
11. Capacidad de síntesis.
12. Análisis de la actividad creadora de sus alumnos.
13. Enfoque dialéctico de su trabajo.
14. Carácter artístico de su labor profesional y amor por ella.
15. Capacidad para hacer pronósticos pedagógicos.
16. Autocrítica.
17. Modestia.
18. Generosidad profesional con el alumno y el compañero de trabajo.

9. Provocar contradicciones, inquietudes que garanticen la búsqueda de nuevas vías de solución.
10. Conocimiento profundo de la esfera de acción educativa.
11. Análisis de los resultados de su actividad creadora.
12. Creación científico-pedagógica.
13. Relaciones alumno-profesor adecuadas.
14. Organización de condiciones para la participación del alumno.
15. Ser ejemplo.
16. Propiciar condiciones psicológico-morales adecuadas.
17. Creación científico-pedagógica.
18. Relaciones alumno-profesor adecuadas.
19. Creación científico-pedagógica.
20. Relaciones alumno-profesor adecuadas.
21. Organización de condiciones para la participación del alumno.
22. Ser ejemplo.
23. Propiciar condiciones psicológico-morales adecuadas.

Un referente valioso a tener en cuenta son las estrategias que a través del tiempo han sido más utilizadas para la educación y desarrollo de la creatividad y que aparecen en la literatura especializada, estas son:

Elementos de una estrategia para desarrollar la creatividad

- a) La aplicación de un sistema de tareas (actividades) creativas a desarrollar por el estudiante en cada una de las etapas del proceso docente educativo
- b) El establecimiento de una atmósfera o clima creativo en torno al estudiante (en la institución, aula, espacios de estudio o trabajo).
- c) La superación permanente de los profesores en el tema de la creatividad y las vías para su desarrollo en los estudiantes.

### *Las competencias en los docentes creativos*

Ante la misión de formar los docentes (innovadores) que la sociedad de hoy requiere, la primera pregunta es, ¿cuáles son las competencias necesarias en un docente creativo?

En busca de la respuesta a esta interrogante, se realizó un estudio profundo en el que se aplicaron algunas técnicas creativas: asociación libre de ideas (tormenta de ideas, cinética o analogías), asociaciones forzadas (listado de atributos, método DELPHI), búsqueda de solución creativa a los proble-

mas (dinámica grupal, participativas), desarrollo del pensamiento divergente o indirecto (PNI, CTF, reglas), entre otras.

El estudio o investigación realizado reveló las competencias que de forma priorizada era necesario desarrollar en los docentes para que, en su desempeño profesional, tuviesen un comportamiento creativo (innovador), mismas que a continuación se presentan.

**Competencia:** Es la configuración psicológica que integra diversos componentes cognitivos, metacognitivos, motivacionales y cualidades de personalidad en estrecha unidad funcional, autorregulando el desempeño real y eficiente en una esfera específica de la actividad, en correspondencia con el modelo de desempeño deseable socialmente construido en un contexto histórico concreto (Castellanos et al.,2002).

**Innovación educativa:** Es una manifestación de la creatividad en el contexto educativo, que genera un cambio novedoso en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se caracteriza por la elevación de la calidad y la aportación de nuevos valores a dicho proceso, así como da lugar a nuevas propuestas que aportan a todos los componentes personales e impersonales de la educación en general (Castellanos et al., 2002).

## Las competencias a formar en los docentes creativos

Un docente creativo (innovador) posee competencias que le permiten afirmarse lo siguiente:

1. Domino profundamente el contenido.
2. Busco nuevas vías de solución ante los obstáculos.
3. Utilizo aspectos novedosos para interesar a los estudiantes.
4. Logro que la actividad transcurra en un ambiente psicológico moral que propicia la participación de los estudiantes:

- a) Brindo atención del estudiante
  - b) Logro la concentración del estudiante
  - c) Tengo en cuenta los intereses del estudiante
  - d) Provoco inquietudes para lograr su solución
5. Realizo una autosuperación permanente
6. Propicio la actividad independiente del estudiante:
- a) Atiendo diferencias individuales
  - b) Despierto inquietudes intelectuales
  - c) Estimulo la defensa de puntos de vista personales
  - d) Destaco la originalidad de los criterios
  - e) Promuevo la contraposición de opiniones y debates
  - f) Logro la autodirección
  - g) Promuevo la crítica y la autocrítica
  - h) Analizo el producto de la actividad creadora
  - i) Contrasto y hago contrastar los avances obtenidos
7. Demuestro originalidad e imaginación en el cumplimiento del programa y de las orientaciones metodológicas.
8. Muestro libertad de acción y flexibilidad en el desarrollo de sus actividades docentes:
- a) En el tratamiento del contenido
  - b) En el uso de métodos y medios
  - c) En la actividad docente y social
  - d) En su labor profesional en general
9. Conduzco el proceso docente educativo:
- a) Organizo la actividad educativa
  - b) Establezco adecuadas valoraciones
  - c) Utilizo métodos adecuados
  - d) Selecciono fines bien determinados
  - e) Cuento con un programa de acciones
  - f) Selecciono actividades que propician el pensamiento divergente
  - g) Me apoyo en la enseñanza basada en problemas o en otras estra-

teguas que contribuyan a estimular la participación del estudiante en el proceso de su aprendizaje

10. Poseo las características siguientes:

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| h) originalidad | o) objetividad           |
| i) dinamismo    | p) solidez de criterios  |
| j) flexibilidad | q) modestia              |
| k) audacia      | r) sencillez             |
| l) persistencia | s) generosidad           |
| m) alegría      | t) profesionalidad       |
| n) divergencia  | u) honestidad científica |

## A modo de conclusión

Hay un consenso en la importancia que hoy reviste la creatividad, como una de las competencias fundamentales para un exitoso desempeño profesional. La medida en que el docente se comporte como un innovador en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, en general, en la formación de los alumnos mediante la asignatura que imparte, constituye un indicador de su competencia creativa.

Es por ello que como conclusión, el autor ha preferido sugerir algunas actividades que sin duda contribuirán a elevar el nivel de desarrollo de tu creatividad:

A. Realiza una caracterización del modelo de impartición de una asignatura o curso de tu interés e identifica todos los cambios que consideres necesarios para integrar las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje de dicha asignatura.

B. Haz un listado de no menos de 10 ideas de cómo pudieras integrar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las clases del programa de la asignatura que impartes. Muéstrales el listado a tus

colegas y registra sus opiniones para que verifiques en qué medida lo consideran “adecuado” y qué nuevas ideas te aportan.

C. Selecciona en la literatura cuatro tendencias actuales de integración de las TIC a los procesos educativos. Explica una de ellas y ejemplifica cómo esta tendencia se pudiera aplicar en alguno de los temas de las clases que impartes.

D. Pregúntale a tus alumnos cómo les gustaría que fueran las clases de las signaturas que impartes y qué aspectos consideran que pueden ser mejorados o cambiados. Registra sus opiniones. Elabora una propuesta innovadora que satisfaga las sugerencias dadas por los alumnos.

## Referencias

- Borroto, G. [Instituto Intal]. (10 de agosto de 2016a). 1. Creatividad en la investigación científica educativa [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=v9cweYAMwUE>
- Borroto, G. [Instituto Intal]. (26 de julio de 2016b). 2. Las TIC en la transformación de los procesos educativos en el siglo XXI [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eQeF4MKmXoY>
- Borroto, G. [Instituto Intal]. (10 de agosto de 2016c). 3. La creatividad y su desarrollo con los dispositivos móviles [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OoaRSu-1-4A&t=439s>
- Borroto, G. (2010). Las tareas docentes creativas en los materiales para la modalidad semipresencial con apoyo de las TIC: Una experiencia desde la universidad cubana. En *El reto pedagógico a la formación del profesional en la era del uso de las TIC (Monografía electrónica)*. La Habana, Cuba.
- Castellanos et al. (2002). *Aprender y Enseñar en la Escuela: Una Concepción Desarrolladora*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Martí, J. (2018). *Nuestra América*. Recuperado de <https://linkgua-digital.com/libros/historia/nuestra-america/>

- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017). Nuevo Modelo Educativo de México. Resumen Ejecutivo. México: Autor. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/documentos/nuevo-modelo-educativo-99339>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2000). Informe Final del Foro Mundial sobre la Educación. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (ORELAC/UNESCO Santiago). (2017). Reporte: Educación y habilidades para el siglo XXI. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 24 y 25 de enero 2017. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002501/250117s.pdf>

## El rol inesperado de las artes en la educación inclusiva

*Mario Arenas Navarrete*

### Resumen

Este artículo –sustentado en experiencias previas llevadas a cabo en un contexto urbano y otro rural– fundamenta teóricamente la generación de un espacio para que estudiantes diversos participen de una instalación colectiva, a través de la valorización de códigos estéticos descolonizados aplicados en el diseño, construcción y articulación de *Artefactos Dialógicos*; mostrando así el inesperado rol que adquieren las artes en la educación inclusiva.

**Palabras clave:** innovación educativa, educación inclusiva, interculturalidad.

Las artes ocupan un espacio periférico y –en términos educacionales– no inclusivo dentro de la malla curricular. Ello se debe a la concepción actual que se tiene de ellas, naturalizadas en el lenguaje. Así, *el arte*, *la música*, *la pintura*, *la danza*, o incluso más allá de las artes propiamente tales, *la medicina*, *la filosofía*, invocan un metarrelato nominal que, en sí, es excluyente, puesto que elimina sentires, saberes, entre otros. Aunque los genitivos (la preposición *de*, agregada al nominativo) permiten visibilizar contextos y sujetos, no logran soslayar la univocidad colonializada, puesto que ideológicamente el concepto colonializado se mantiene indeleble. Por ejemplo, *historia “de” la música* o *“de la” música mexicana*. Es decir, a través del lenguaje se conforma la primera forma de discriminación al emplear términos culturales no inclusivos.

La concepción de educación inclusiva es relacionada con frecuencia hacia necesidades especiales de los estudiantes, en vez de ampliar la mirada hacia la perspectiva cultural, que permite visibilizar a todos y a cada uno de ellos

en su contexto, más allá de sus particularidades que deberían ser incluidas por antonomasia en la educación.

En la apertura del espacio que habitan los estudiantes, sus familias, su contexto étnico, social y cultural, su iconografía y sus códigos, las artes adquieren un inusitado valor que, incluso, las trasciende ontológicamente. Se transforman en un vehículo, en un instrumento de articulación de saberes. Se trata de un inesperado rol que emerge al incorporar intencionadamente en la educación la siempre nombrada, pero inaplicada, creatividad de niños, niñas y adolescentes.

Si nos remontamos en términos históricos, las artes aparecen imbricadas en el genotipo de las más diversas acciones de las culturas que pueblan el planeta. Mediante distintos formatos, constituyen la materialización primigenia de una intencionalidad expresiva, o de la manifestación de mensajes cargados de una ontología que paulatinamente se desvanece a través del tiempo, en medio del dinamismo interpretativo de múltiples portadores, receptores, contextos y coyunturas.

Estos designios, tanto por su cualidad comunicativa, como por su florecimiento expresivo conectado indeleblemente a particulares introspecciones y vivencias, decantan, reproducen o reafirman identidades y, por el contrario, heteronomías ideológicas, políticas, morales o religiosas. Más allá de una complejidad de cultos, ritos, expresiones emocionales y espirituales, contribuyen para moderar, contener, templar, acariciar, jugar, distraerse, desvergonzarse, controlarse, integrarse, entre otras múltiples circunstancias psicológicas o funciones sociales. Pero también en la guerra para aterrorizar; o en regímenes totalitarios como herramientas favoritas para dominar y someter.

En el contexto de América Latina, en el proceso de colonización, las artes han sido racionalizadas, utilizadas con prestancia y su contribución ha

sido elocuente. Desde una perspectiva musical, según crónicas de la época, los jesuitas que llegaron al Paraguay aprovecharon el efecto emocional que provocaba la música occidental en los guaraníes para convertirla en su pilar evangelizador y educativo. Ampliando la mirada a los restantes países del continente –y hasta nuestros días–, se puede observar que aquellos signos sonoros (timbrísticos, células rítmicas, ostinatos, modismos, usanzas, con-mociones sonoro- emocionales, etc.), considerados propios de la identidad de cada uno de estos países, se encuentran proscritos en sus himnos nacionales, elementos identitarios impuestos por antonomasia. Estas piezas musicales, paradójicamente similares entre los diferentes países, corresponden a principios estéticos, ideológicos y epistémicos pertenecientes a los conquistadores, a los ganadores, a aquellos que llegaron a ocupar estos espacios, nunca a los vencidos.

Desde una perspectiva educativa, los signos musicales que se presentan al estudiantado son externos. Su iconografía identitaria jamás emerge, menos aún la de sus etnias y pueblos originarios. Lo mismo ocurre en términos visuales en las instituciones: el rico empleo del color, el aspecto físico corporal de sus habitantes, sus lenguas, dialectos, geolectos y costumbres, no sólo de los pueblos originarios y de lo vernáculo, sino de los integrantes que constituyen estas naciones pertenecientes a la cultura híbrida que se ha gestado desde la conquista y la colonia, acceden a una sola manera de leer, de pintar, de observar, de apreciar e interpretar *el Arte* (presentado con mayúscula y antepuesto con un artículo definido singular). Esta mirada no es la de los profesores ni la de sus estudiantes. Es una mirada que se instala con la delicadeza de la invisibilidad y la naturalización de valores externos, pero que ambos, profesores y estudiantes, han terminado asumiendo como propios.

En el ámbito de las políticas públicas se dictan normativas inclusivas, que no siempre consideran críticamente el espacio donde emergen los elementos fundantes de la identidad: los idiolectos, los cronolectos, los topolectos,

las visiones de mundo. Los conocimientos *otros* portan, desde sus ancestros, sustentos epistemológicos identitarios que –en términos ético-educacionales– es necesario visibilizar. No obstante estos saberes –que son construidos a través de la historia de vida de cada estudiante y sus familias– se silencian a través de la educación, se encubren. Bien sabemos que un pueblo sin historia y sin identidad, como dice el viejo proverbio, es un pueblo sin pasado y por ello, sin destino.

El sustento filosófico de las expresiones artísticas que juegan un rol importante en la educación inclusiva, surge de la necesidad de enfrentar un proceso de coacción epistémica, cultural, educacional, intercultural y estético; puesto que la heteronomía epistemológica y cultural –caracterizada por principios, hábitos, propuestas teóricas, métodos y modelos de pensamiento hegemónicos de la colonialidad – se traduce en discriminación, exclusión social y cultural y en un determinismo epistémico universalista.

A esta coacción propongo enfrentarla mediante una propuesta educativo-artística transversal y decolonial, tomando como sustento una epistemología basada en la complejidad. El propósito es otorgar un espacio intencionado –en términos educativos– para ver surgir procedimientos creativos (poiéticos) y de significación (estéticos) desde un sujeto creativo. Como sustento teórico, surgen pilares de otras latitudes: la epistemología como abducción peirceana; el pensamiento complejo de Edgar Morin (2010); y otras propias de nuestra región: el pensamiento latinoamericano (Abya-Yala), donde emergen figuras como Castro-Gómez, Grosfoguel (2007) y Maldonado (2008). Asimismo, toma fuerza la pedagogía del oprimido de Freire (2007), la interculturalidad crítica de Catherine Walsh (2008); las propuestas de Dussel (1973a, 1973b), Cardoso y Faletto (1969) y Quijano (1971).

## La propuesta

Ésta consiste en una intervención artístico-científica que se inspira en una investigación llevada a cabo en Chile en un contexto rural y otro urbano. El propósito educativo fue la inclusión cultural, a partir de un interés por quebrantar la invisibilizada colonialidad en que nos encontramos inmersos y que impone –desde el lenguaje– una sola forma de leer, una sola forma de escuchar, de apreciar, de crear y de construir. En este sentido, los fundamentos filosóficos, teóricos y heurísticos de la propuesta ponen en duda metarrelatos, supuestos y teoremas inquebrantables; ahora, cristalizaciones permeables, dinámicas e inestables.

Se trata de una intervención artístico-científica-pedagógica e inclusiva, que puede instalarse en el interior de un establecimiento educativo o –idealmente– en un espacio público cuya aspiración máxima es su consideración como Parque Temático. La dinámica del trabajo, al igual que en las Escuelas Rurales Multigrado, se presenta abierta a niños(as) y adolescentes de diferentes niveles, para que trabajen juntos o, al menos, en un proyecto común. En Chile se ha implementado a través de Talleres de Integración Curricular y Creatividad. A modo de perfil, para cumplir un rol mediador en estos Talleres, se recomienda a profesores(as) de artes, de física u otras asignaturas, interesados en desarrollar proyectos creativos con intereses artísticos-científicos. Es decir, flexibles y abiertos a respetar las dinámicas grupales a las que obliga la creatividad en el aula, particularmente, respetuosos(as) y cuidadosos(as) en el manejo de la asimetría de poder existente entre profesores(as) y estudiantes.

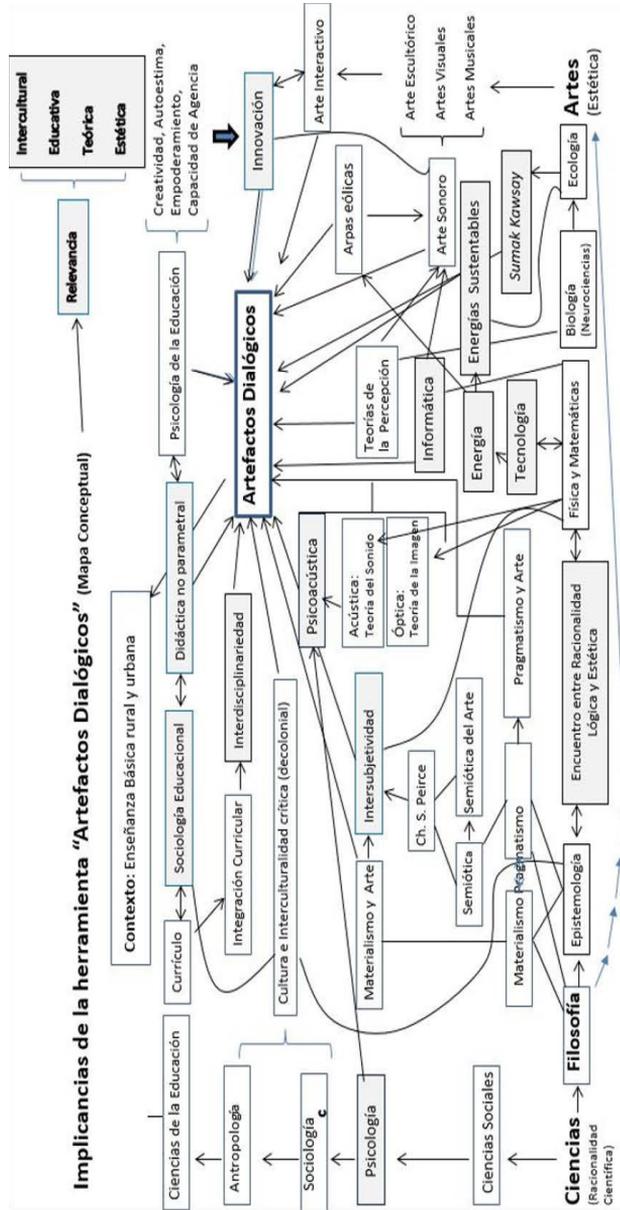
La apertura epistemológica y estética se logra a través de Artefactos Dialógicos (esculturas descolonizadas estéticamente, audiovisuales, cinéticas e interactivas). Si bien se pueden calificar de esculturas –ya que su estructura física y espacial dispuesta mediante volúmenes y espacios expresivos los

determina como tales, asemejándose a obras pertenecientes al Constructivismo y al *Assemblage*—, dicho término se encuentra anclado en nuestra tradición cultural al idealismo y al helenismo, conceptos que también se encuentran asociados al colonialismo. Por ello he acudido a un término corrosivo de reemplazo: *artefacto*.

Este nombre dispone y exhibe su andamiaje; presenta los límites de su capacidad testimonial, estética y cognoscitiva. Proyecta una intencionalidad fundada, que incorpora en su mensaje expresivo la racionalidad, explicitada intencionadamente para ampliar la mirada desde las artes. Esta mirada se puede canalizar teóricamente en los principios ontológicos, lógicos y fenomenológicos que establece Charles Sanders Peirce, actualizados y situados en América Latina, a través del pensamiento crítico y las reflexiones de Walter Mignolo y Pedro Gómez (2012). Así, se orientan cada uno de sus procesos interactivos y, particularmente, concretizan su propósito último de carácter pedagógico –inclusivo y/o estético-pedagógico-inclusivo.

La siguiente lámina muestra las diferentes implicancias e interrelaciones existentes en los Artefactos Dialógicos.

Figura 1. Mapa conceptual de la herramienta Artefactos Dialógicos.



Fuente: elaboración propia.

En la exteriorización de sus dependencias en los efectos axiológicos, artísticos, científicos, artístico-científicos o científico-artísticos, se nutren intereses didácticos y pedagógicos de los Artefactos Dialógicos. Otro aspecto fundante es la definición ontológica del sujeto visualizado, incluido en su excedencia y en el tiempo presente, *historizado* como sujeto concreto (Zemelman, 1992). En fin, conscientes por ello de su capacidad creativa y de ser reconocidos.

Desde una perspectiva material, son aparatos que trascienden su condición de esculturas. Se trata de equipos, instalaciones o instrumentos con una determinada utilidad, más allá de objetos de contemplación. En su expresividad visual se complejizan, además, al incorporar –tal como en las obras de arte sonoro– movimientos y/o sonidos que va adquiriendo simultáneamente características del arte cinético.

La segunda parte de su nombre: *dialógicos*, alude a una interactividad en dos sentidos: con la Naturaleza como sujeto (Habermas, 1987), al incorporar en su expresividad la factibilidad cinética derivada del empleo de energías autosustentables (mecánica, hidráulica, solar, entre otras) y con el sujeto observador, a quien se le anima para adquirir un rol activo, mutando de espectador-auditor a interprete-interpretantes. Paralelamente, pueden establecer un correlato producido por la acción de sensores inalámbricos, micrófonos de impacto y otros adminículos que conducen sus señales a equipos computarizados. Estas señales, receptadas por diversos sistemas operativos u otros componentes computacionales, son susceptibles de lecturas artísticas y/o científicas, ya sea para su factibilidad en la composición de obras electroacústicas o mixtas; o para la observación de fenómenos físicos que pueden ser alterados material y/o digitalmente con ambos propósitos: artísticos o científicos.

El producto de estas cualidades –del mismo modo que en ciertas esculturas de la Edad Media en la época del arte románico–, además de su función

estética, obedecen a un propósito pedagógico: verificar a través de esta investigación cómo despierta la capacidad de asombro, cómo se desarrolla la creatividad y la sensibilidad de quienes los enfrentan y, particularmente, de aquellos y aquellas estudiantes que los ideen, diseñen, fabriquen, instalen, articulen y signifiquen, generando grupos que se acompañen armónicamente en este diálogo tripartito con la Naturaleza.

En estas obras la particularizada visión y capacidad de agencia del sujeto, es abierta. Espera una acción desconocida, que fortalece ontológicamente su propia visión. Para completar su expresión primaria, o por defecto, excitada en exclusivo por la aleatoriedad. La energía eólica, por ejemplo, admite la incorporación de planteamientos lógicos como imitaciones, repeticiones, es decir, relaciones sintácticas propias del lenguaje sonoro culturalmente adquirido. De esta forma, el diálogo entre el sujeto-lógico con el comportamiento sonoro, visual o audiovisual proveniente de la Naturaleza, impredecible y aleatorio, otorga hipotéticamente valores axiológico-ecológicos, axiológico-éticos y axiológico-interculturales que serán analizados a través de un modelo de investigación-acción.

La complejidad a que remiten estos aparatos e instalaciones –tal como ocurre con numerosas expresiones llamadas vanguardistas del arte contemporáneo– trasciende su función estética, puesto que intencionadamente amplían la mirada hacia la observación racional-científica. En la introspección estética que provocan con su mensaje enfatizan, además, una intencionalidad provocativa con la cual invitan o más bien, desafían a que el espectador abandone tal condición y se transforme en participante de la obra; que la complete con su expresión, a través del diálogo.

Mediante un programa colectivo de investigación-acción compartido por miembros de la mayor cantidad de asignaturas posibles, esta mirada expresiva, y a la vez racional, se puede canalizar en principios que otorgan un rol

decisivo a aprendizajes que emergen de la creatividad, concibiendo al estudiante como sujeto semiótico; y a los procesos de enseñanza y aprendizaje como acontecimientos creativos.

Tributa un estímulo fundacional ya que todos, sin excepción, son tratados genuinamente como *compositores(as)*. Así, podemos orientarnos detalladamente en cada uno de sus procesos interactivos, concretizando su carácter pedagógico-estético o estético-pedagógico. Si se elabora en forma de parque, se espera disponer de un público heterogéneo constituido fundamentalmente por niños, niñas, adolescentes y apoderados, cuyo nivel de competencias para la interpretación es amplia y diversa, y por supuesto, al público en general.

## **Sistemas de funcionamiento de las rampas y esculturas cinéticas**

Las rampas consisten en canaletas de diferentes materiales (hormigón, vidrio, piedras y acero inoxidable) que se extienden desde la cumbre de una colina (o estructura metálica) hasta sus pies. En ellas se instalan esferas de aproximadamente 15 centímetros que se desplazan, obedeciendo a la fuerza de gravedad. Cuando concluyen su recorrido, dichas esferas son depositadas en un andarivel, especie de funicular que las lleva a la cumbre nuevamente para que se repita el circuito. Las rampas cumplen con un rol similar a un sistema operativo informático. Es decir, permiten la instalación de esculturas diseñadas, creadas y articuladas por niños, niñas y adolescentes, que aprovechan la energía cinética de las esferas, transformándolas en energía mecánica. Durante su recorrido las esferas accionan Artefactos Dialógicos, provocando eventos interactivos sonoros, visuales y cinéticos.

**Bosque eólico.** Este bosque logrará sus sonoridades sólo cuando la Naturaleza lo permita, obligando la adquisición de una actitud contemplativa de los fenómenos que le rodean y luego, en armonía con ellos, iniciar

la interactividad. No obstante, la eventual inexistencia de vientos obliga a que la obra esté construida de tal modo que se constituya en un valor estético en el ámbito visual, coherente con los valores iconográficos y culturales de su entorno geográfico y étnico-cultural. Materialmente, se trata de parrones metálicos desde donde cuelgan diversos artefactos que debido a su movimiento, ya sea proporcionado por energía eólica o por la acción lúdica de los observadores, emiten tenues frecuencias, cimbrándose y balanceándose acompasadamente. En términos sonoros, proporcionan frecuencias aleatorias similares a melodías, fáciles de distinguir. Puede medir unos 20 metros aproximadamente y dispone de más 100 o muchísimos más Artefactos Dialógicos. La interacción del público puede producirse mediante cuerdas (en cada uno de ellos) permitiendo que suene uno o más sonidos, como también, pueden ejercer la función contraria, impedir que produzcan sonidos, aislando unas sonoridades de otras. Dependiendo del número de personas que visiten la escultura; la suma de estas interacciones provocará en el ambiente una textura sonora tipo rumor, caracterizado por frecuencias relativamente agudas. Debido a que cada uno de los artefactos dispone de llamativas veletas, su mensaje estético incluye el comportamiento visual de cada uno, aparte de la forma que deberá exhibir su sustento (el parrón propiamente tal). Acompañarán a estos instrumentos-esculturas otros artefactos de cerámica, que cumplen una función similar, pero cuyas sonoridades contrastan con las anteriores, al producir sonidos tipo silbidos.

**Plaza de Bongoes.** Su extensión óptima está configurada en una extensión de 30 metros de largo por 16 de ancho. Consiste en tubos de pvc de 20, 30, 40 y 50 centímetros de diferentes alturas, ubicados en un sector del parque. En la parte superior, disponen de una tapa que les permite cumplir con una función semejante a la de instrumentos de percusión similares a un bongó o una tumbadora. Emiten sonidos cuando el público se sitúa sobre ellos. De este modo, al dar saltos o desplazarse sobre cada uno, generarán, en términos visuales, diferentes coreografías con respuestas sonoras por consecuencia.

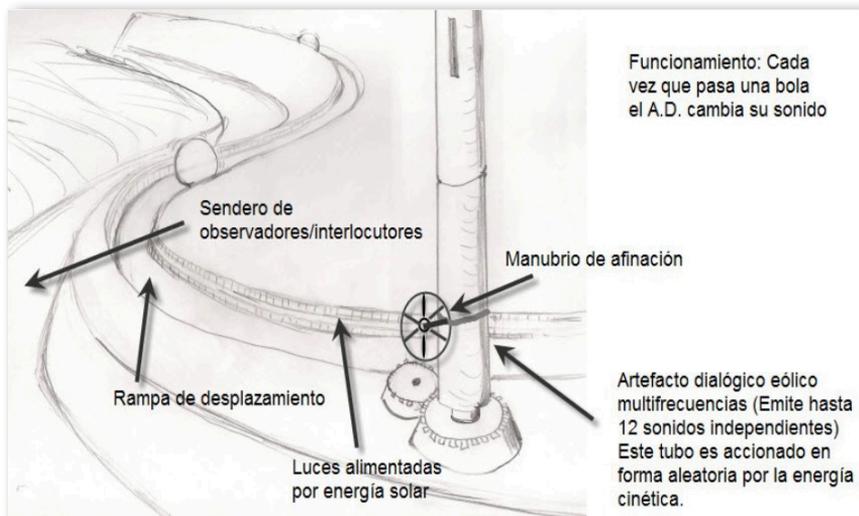
**Texturas colgantes.** Se trata de instalaciones colgantes pequeñas de madera que permiten a los usuarios, a través de un túnel de madera, hacer sonar diferentes materiales mientras transitan por él.

Corazón de la tierra. Consiste en un iglú de 6 metros de altura por 10 metros de diámetro, que, idealmente, se deberá construir incrustado en un cerro o en un desnivel de terreno. Sus paredes deben estar construidas de hormigón. Desde la parte superior, mediante un sistema controlado con precisión, se desprenderán gotas que caerán en el centro de la habitación, sobre un receptáculo de vidrio. En forma circular a éste, rodeando el centro, existirán asientos para que futuros observadores-auditores, en un ambiente en penumbras, puedan disfrutar del sonido que emitirán las gotas que se desprenderán del cielo raso, amplificado por la forma de la estructura de hormigón. Este instrumento escultura-habitación se basa en el *suikinkutsu* (koto de agua) instrumento tradicional que se ubica bajo tierra, en templos y antiguas viviendas señoriales japonesas. En obras anteriores, el autor ha obtenido variadas y ricas sonoridades que, por la forma irregular que les ha otorgado, permiten variar aleatoriamente la frecuencia sonora y el timbre de las gotas, a diferencia del modelo original: el **suikinkutsu japonés**.

Energías sustentables. El parque considera diversos sistemas de producción de energía, todos caracterizados por su autonomía y sustentabilidad, obtenida por acción mecánica y a través de manubrios y palancas. Por ejemplo, el que se *ha denominado* como Circuito Central, puede compararse con un sistema operativo, pero en vez de una realidad virtual donde se instalan programas, en las rampas se colocan concretos materiales: Artefactos Diálogos. Éstos aprovechan la energía cinética impulsada por la fuerza de gravedad que suministran las esferas que se desplazan desde la cumbre. Transformada en energía mecánica a su paso, admite infinitas posibilidades para situar artefactos elaborados por artistas y particularmente, por estudiantes. En su totalidad, la obra se caracteriza por ser inclusiva: admite

*miradas* y estéticas otras, además, la inclusión de ingenios que contribuirán ya sea por sus luces, por sonidos o comportamiento visual, al conjunto del parque-orquesta-visual y laboratorio a la vez.

**Figura 2. Artefacto Dialógico eólico giratorio y aleatorio.**



Fuente: elaboración propia.

El boceto muestra un tubo de un órgano eólico multifrecuencia aleatorio, conformado por otros 24 tubos similares, entre dos y seis metros de alto. Emiten diferentes frecuencias y timbres. Estas sonoridades cambian de altura (frecuencias) por la acción de las esferas que se desplazan por las rampas, accionándolas al estimularlas mediante un adminículo especialmente dispuesto al circular por su costado. Sin embargo, dicho comportamiento puede ser intervenido y enriquecido por observadores (que en tal caso, adquieren un rol de interlocutores expresivos) a través de un manubrio de afinación. Su sonido desaparece si el viento es inferior a 8 kilómetros por hora.

Así como surge la necesidad educativa de propiciar el cambio de hábitos en las personas respecto del ahorro de recursos, reciclaje de residuos, utilización de energías limpias u otros, emerge, también, la necesidad estética y ética, intentando transferirla como modelo, más allá del establecimiento educacional.

El currículo, a partir del establecimiento educacional, se contextualiza a través de la elaboración de proyectos que permitirían a estas unidades (parques) transformarse en atracciones turísticas: un turismo estético y de admiración científica, cultural e interactiva. Ahí, el público podrá presenciar los inventos y proyectos generados por estudiantes, en colaboración con sus padres, apoderados, vecinos y guiados por las distintas miradas que las particulares disciplinas de los profesores y profesoras ponen al servicio de tales iniciativas. Naturalmente, implica no temer a la incertidumbre, al enfrentamiento, al riesgo que implica el fracaso; incluso en la gestión para obtener los recursos que permitan financiar proyectos.

Las diversas manifestaciones artísticas contemporáneas están dando señales de haber abandonado su sitio exclusivamente expresivo, para situarse donde confluyen sinestésicas y tecnológicas miradas como estas obras. De esta manera, rompen el nicho exclusivamente simbólico donde se encontraban instaladas, para denotar el andamiaje que las constituye: el sustento científico que las conforma. Es decir, implican un quiebre de cristalizaciones conceptuales anquilosadas que, desde la perspectiva de la educación, provocan introspección en torno a sí mismos con respecto a la obra. Finalmente, permiten caer en cuenta de la fragilidad del ecosistema, de la necesidad de detener la engegueda y frenética estampida rumbo al abismo del consumismo energético ciego y delirante en que nos encontramos inmersos.

Desde esta nueva mirada holística, estas obras se constituyen en una valiosa herramienta de estímulo para la creatividad, la capacidad de flexibilización

de adaptación a un mundo incierto; de una predisposición y alegría de vivir que el contacto con el arte permite, contribuyendo eficazmente a un nuevo paisaje; una nueva educación, ahora, intercultural en todas sus materias artísticas, humanísticas y científicas, que entienden a la tecnología como parte de su propia prolongación creativa ante el universo.

**Figura 3. Arpa Eólica creada por el autor de este artículo.**



Fuente: elaboración propia.

El diálogo con la Naturaleza que, precisamente, otorga el nombre a los Artefactos Dialógicos, se produce al incorporar en su expresividad la factibilidad cinética derivada de la acción del viento, u otros comportamientos originados en el empleo de la energía (mecánica, cinética, hidráulica, solar, entre otras). Contemplan un doble relato o correlato que se transmite en forma simultánea. Se produce por la acción de sensores inalámbricos, micrófonos de impacto y otros adminículos que conducen señales a sistemas informáticos. A su vez, estas señales al ser recibidas por diversos sistemas operativos u otros componentes computacionales, permiten lecturas artísticas y/o científicas: ya sea para su factibilidad en la composición de obras electroacústicas o mixtas, o para la observación de fenómenos físicos que

pueden ser alterados material y digitalmente. Por ello, al igual que en ciertas esculturas de la Edad Media en la época del arte románico, además de su función estética, las obras obedecían a propósitos pedagógicos. Su propósito consiste en despertar la capacidad de asombro, generando espacios para dar curso a la creatividad existente en todos y cada uno de los seres humanos y no sólo a algunos iluminados por una inusitada luz propia.

## **Conclusión**

La complejidad a que remiten estos aparatos e instalaciones, tal como ocurre con numerosas expresiones llamadas vanguardistas del arte contemporáneo, trasciende su función estética, puesto que intencionadamente, amplían la mirada hacia una convergente observación racional y científica. Concretamente, en la introspección estética que provocan con su mensaje, enfatizan una intencionalidad provocativa que se manifiesta a través de palancas, botones, cuerdas, entre otras; con las cuales invitan o más bien, desafían a que el espectador abandone tal condición y se transforme en participante de la obra, que la complete con su expresión a través del diálogo. La intencionalidad de la obra apunta hacia la generación de preguntas, de hipótesis y teorías respecto de las leyes que la sustentan y dan vida. Incluso, en obras aparentemente estáticas, pero que, de alguna manera, rompen el equilibrio que otorga lo conocido por el espectador y establecen la tensión de la duda respecto del ingenio que equilibra, entrega energía o da vida al funcionamiento de la obra.

Desde una perspectiva educacional, se constituyen en herramientas que contribuyen genuinamente a visibilizar los signos culturales, diversos –muy diversos– e intereses de sus creadores, el estudiantado. Es decir, adquieren un inesperado valor en la educación inclusiva.

## Referencias

- Cardoso, F., y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.). (2007). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Dussel, E. (1973a). *Para una ética de la liberación latinoamericana. Tomo I*. Argentina: Siglo XXI.
- Dussel, E. (1973b). *Para una ética de la liberación latinoamericana. Tomo II*. Argentina: Siglo XXI.
- Freire, P. (2007). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI.
- Gómez, P. y Mignolo, W. (2012). *Estéticas Decoloniales*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Recuperado de <https://adelajusic.files.wordpress.com/2012/10/decolonial-aesthetics.pdf>
- Habermas, J. (1987). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.
- Maldonado, N. (2008). *Against War. Views from the Other Side of Modernity*, Durham: Duke University Press.
- Morin, E. (2010). Sobre la interdisciplinariedad. *Publicaciones Icesi*, (62), 9-15. Recuperado de [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/publicaciones\\_icesi/article/view/643/643](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/publicaciones_icesi/article/view/643/643)
- Quijano, H. (1971). *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Buenos Aires: Periferia.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad crítica, pedagogía decolonial. En W. Villa y A. Grueso (comp.), *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional/Alcaldía Mayor. Zemelman, H. (1992). *Los Horizontes de la Razón I: Dialéctica y apropiación del presente* (1a ed.). Barcelona: Anthropos-El Colegio de México.

## RESEÑAS DE LOS AUTORES

### *José Humberto Trejo Catalán*

José Humberto Trejo Catalán es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (INEF); Maestro en Políticas Públicas (FLACSO), Especialista en Política Educativa (FLACSO), Maestro en Comunicación y Tecnología Educativa (ILCE), y Licenciado en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Ha publicado ponencias, artículos y capítulos de libros sobre transición democrática, reforma educativa y profesionalización docente, así como un libro de autor: Políticas de profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática en América Latina. Ha participado como ponente y panelista en diversos foros nacionales e internacionales. Dirige la Revista Electrónica de Investigación e Innovación Educativa (REIIE) y la Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos (RIEL). Es miembro del Sistema Estatal para Investigadores de Chiapas (México), así como, del Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior de la Secretaría de Educación Pública (México). En el servicio público, entre otras responsabilidades, ha sido Director General de Formación Continua y Coordinador de Estrategias en la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente es Rector del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa para el sur sureste de México (Cresur).

### *Carlos Haefner*

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México. Maestro en Economía y Políticas Públicas por ELAP- UARCIS. Licenciado en Antropología Social por la Universidad de Chile. Se desempeña como Profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso, campus Santiago, Chile. Consultor interna-

cional en evaluación de políticas sociales y desempeño institucional público. Actualmente es Director Académico de la Maestría en Alta Dirección Pública, Facultad de Humanidades, Escuela de Negocios y Emprendimiento de la Universidad Mayor, Santiago, Chile.

### *Luis Solari de la Fuente*

Profesor Principal y Decano de la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Católica Sedes Sapientiae (Lima, Perú). Médico Cirujano y Médico Internista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú). Diplomado en Análisis Político Estratégico (Universidad Iberoamericana, México). Ha sido Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros), Ministro de Salud y Congresista de la República. En el Congreso ha sido Presidente de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera. Es Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP (México). Miembro 2016-2019 del Board of Management de la International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) y Miembro 2016-2019 del Board of Directors del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP). Fellow del American College of Physicians (Estados Unidos). Ostenta condecoraciones y distinciones peruanas y de otros países, siendo la mayor El Sol del Perú, Gran Cruz.

### *Edgar Jiménez Cabrera*

Académico nacido en la ciudad de Potosí, Bolivia. Es Licenciado en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales por la Universidad Técnica de Oruro, Bolivia. Maestro en Ciencias Políticas por el Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales en Chile. Asimismo cuenta con los doctorados en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica y en Economía por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de la Sorbona, en París, Francia. Catedrático e Investigador

titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana y Profesor Visitante en distintas Universidades de América Latina. Actualmente es Director General del Centro Internacional de Estudios Estratégicos, A.C. Ha dado conferencias y seminarios en la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y en más de 20 Universidades de México y América Latina. Entre sus publicaciones destacan “Las Empresas Multinacionales y el Sistema Político Latinoamericano”, “La Política y el Poder” y “La Tercera Vía”.

*Juan Carlos Palafox Pérez de Salazar*

Maestro en Evaluación Educativa por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE) de Santiago de Chile. En México se ha desempeñado como funcionario de la Secretaría de Educación Pública durante más de 20 años. Adicionalmente ha sido miembro “Ad Honorem” del grupo académico de análisis de la Reforma Integral de la Educación Básica-RIEB (2009-2010), del Consejo Consultivo para la Educación Básica CCEB (2008 a 2010) y del Grupo de Trabajo Académico Internacional (GTAI) de la Subsecretaría de Educación Básica (2009 a 2012). Ha sido consultor internacional en temas de planificación, sistemas de información y evaluación educativa en organismos como la UNESCO, la OEI, el PREAL, el Banco Mundial y de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay. Es autor y coautor de más de 35 libros, ensayos y/o artículos sobre educación y a lo largo de su carrera profesional (1972 a la fecha) ha participado como instructor, ponente y conferencista en más de 150 congresos, seminarios y conferencias nacionales, regionales e internacionales.

### *Gerardo Borroto Carmona*

Profesor de Matemática y Enseñanza Politécnica (1973). Licenciado en Educación (1981). Doctor en Ciencias Pedagógicas (1989). Obtuvo el “Premio a la Investigación de Mayor Trascendencia y Originalidad” a su tesis doctoral “El desarrollo de la creatividad técnica en los escolares”, realizada y defendida en la Academia de Ciencias Pedagógicas de Rusia en 1989. Ha sido Coordinador de proyectos y redes de investigaciones nacionales e internacionales. Es miembro de la Comisión Nacional de Grados Científicos de Cuba (Sección de Ciencias Pedagógicas) y del Consejo Científico Central de la Asociación de Pedagogos de Cuba (APC). Ha producido cursos, antologías, libros y guías de estudio en formato digital, así como de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales. Es árbitro y asesor en revistas científicas nacionales e internacionales: Cuba (Revista Referencia Pedagógica), España (Revista Comunicar, Revista Campus Virtuales), Brasil (Revista Hermes). Ha impartido docencia y realizado investigaciones en temas de: pedagogía, didáctica, metodología de la investigación, creatividad e innovación, gestión educativa, educación comunitaria y tecnología educativa. Desde 1989 hasta el presente realiza funciones de tutoría de tesis de Maestría y Doctorado a profesionales cubanos y extranjeros. Integra en Grupo de Expertos del Centro Nacional de Educación a Distancia (CENED) de Cuba. Es miembro evaluador de la Junta Nacional de Acreditación (JAN) del Ministerio de Educación Superior (Cuba). Ha sido coordinador y miembro de proyectos de investigación nacionales e internacionales. Posee 43 años de experiencia como docente en la Educación Superior. Ha recibido reconocimientos, medallas y distinciones por su destacada labor educativa.

*Mario Arenas Navarrete*

Doctor en Ciencias de la Educación Mención en Educación Intercultural (USACH). Ha participado en 17 programas internacionales en diferentes países dictando cursos para compositores y profesores de Educación Musical en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, República Dominicana, Colombia y Estados Unidos. Ha desarrollado diversos proyectos de creación ganadores de concursos nacionales otorgados por el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondart) y Escuelas Artísticas del Gobierno de Chile. Asimismo goza de amplia trayectoria como docente e investigador y ha impartido charlas, conferencias, cursos y actividades de extensión.

**Políticas Educativas en América Latina: notas para la educación en el siglo XXI**, se publicó en formato de libro digital en el portal institucional de la Universidad Intercultural de Chiapas en Diciembre de 2018. El maquetado, diseño de portada y contraportada estuvo a cargo de Fanny Abarca Argüello.





## **Políticas Educativas en América Latina:** Notas para la educación en el siglo XXI



A través de este libro compartimos la experiencia y el entusiasmo de los autores y coordinadores de la obra, quienes desarrollan el ejercicio de repensar el contexto, es decir, el macro-sistema en que se desarrollan nuestros sistemas educativos nacionales y donde América Latina cobra especificidad y sentido. De manera que ésta no se reduzca a una noción geográfica, a una mera coincidencia, sino a una esencia que compartimos, que nos define y nos da sentido.

En consecuencia el diálogo contenido en estos textos se une desde un oficio y un quehacer común que los hermana en el origen y en el propósito compartido de contribuir, desde la modestia de nuestras aportaciones, al desarrollo educativo de nuestros pueblos; sin rutas previas, sino desde la preocupación mayor y el interés de cada uno de los investigadores que generosamente participaron en la construcción de este volumen.

**UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE CHIAPAS**

---