



Año 7, Vol. 2: Núm. 10 (2020)

Riesed

Revista Internacional de Estudios
sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies
in Educational Systems

Número Especial

Diez números de RIESED

Presentación

Luis Humberto Fernández Fuentes

Artículos

Educación inclusiva: Lo que piensan los profesores sobre la inclusión
Eladio Sebastián y María Odete de Mattos

Políticas públicas educativas brasileñas y género: Más mujeres en la administración escolar
Gisele Dantas y Carla Sabrina Xavier Antloga

Abandono escolar en la Educación Media Superior: Un problema por atender en México
Adriana Plasencia Díaz

Teoría y realidad del capital humano en México: alcances y consecuencias de la educación por competencias
Miguel Guerrero Olvera

La inclusión de jóvenes universitarios en el mercado laboral: Tensiones y contradicciones en la educación superior
Mónica Eugenia Zenil Medellín

Planeamento para o desenvolvimento e o cumprimento da agenda 2030 no âmbito da educação brasileira: nos caminhos da prospectiva estratégica
Urânia Flores da Cruz-Freitas y Felipe Portela Bezerra

Procesos de certificación para la profesionalización docente
Alejandro Méndez Mendez y Guadalupe Barajas Arroyo

Poder, política, actores e instrumentos. Un modelo para analizar la formulación de la política educativa
Daniel Poblano Chávez

Identification of learning styles in undergraduate students: the case of bachelor students in Business Administration and in Tourism in Mexico
María del Refugio García Calderón et al.

Reseña

Ciencia de la Educación Comparada. Una Introducción
Adick, Christel (2008) "Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung"
María Cecilia Plested Álvarez y Laura Patricia Cruz Ruiz

RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies in Educational Systems
(2019), Vol. 2, Núm. 9. (ISSN 2007-9177).

Journal Electrónico publicado bajo Licencia Internacional Creative Commons 3.0.
RIESED es una publicación semestral de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP, México

www.riesed.org

riesed@riesed.org

[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)



UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
EMPRESARIAL Y PEDAGÓGICO



RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos ➤
International Journal of Studies in Educational Systems
(2020), Vol. 2: Núm. 10(7).

Presentación

Diez números de RIESED

Nunca los sistemas educativos necesitaron más y de manera más urgente el apoyo de la ciencia y de herramientas pertinentes, la toma de decisiones basada en evidencias y con objetividad han hecho la diferencia, como es el caso de México. Por eso es de la mayor trascendencia este décimo número Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED), que aporta contenidos útiles, relevantes y muy valiosos para toda la comunidad educativa, en particular para docentes, personas dedicadas a la investigación y a la gestión educativa.

Esta visión global de problemas comunes, con características únicas provenientes de cinco naciones: Alemania, Brasil, Colombia, España y México aportan una perspectiva única para la comprensión profunda y la aplicación práctica que se refleja en contenidos interesantes, analíticos, llenos de ideas y propuestas que van desde la educación inclusiva, la deserción en un nivel medio superior; también se realizan aportaciones en el enfoque de competencias y el capital humano y la conjunción e implicaciones de ambos aspectos; la certificación docente, se trata de una necesidad o de una estrategia para lograr una actualización permanente o continua; no podía faltar hacer alusión a las políticas públicas de género y el arribo del género femenino a labores directivas y de gestión, que además se refleja en la práctica de la revista, ya que la mayoría de las plumas son femeninas. Destaca también la tarea y el objetivo de alcanzar la Agenda 2030, en este caso desde la educación en Brasil, y la educación comparada a través de la extraordinaria reseña del libro de la Mtra. Emérita Christel Adick.

La adversidad que enfrentamos nos obliga a pensar y repensar la realidad educativa, de manera ordenada y rigurosa, pero también con creatividad y libertad, plantear similitudes y diferencias, consensos y disensos. Y de esto se trata esta revista y por eso debemos sumar esfuerzos.

Agradezco la oportunidad ser parte de un proyecto con propósito de la calidad y compromiso al participar como Editor Asociado en este gran esfuerzo para estudiar lo que es sin duda la única solución de largo plazo a los problemas globales, la educación. ➤

Dr. Luis Humberto Fernández Fuentes
Titular de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México

Ciudad de México, Julio de 202



Año 7, Vol. 2: Núm. 10 (2020)



Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos International Journal of Studies in Educational Systems

Número Especial

Diez números de RIESED

Presentación

Luis Humberto Fernández Fuentes

Artículos

Educación inclusiva: Lo que piensan los profesores sobre la inclusión
Eladio Sebastián y María Odete de Mattos

Políticas públicas educativas brasileñas y género: Más mujeres en la administración escolar
Gisele Dantas y Carla Sabrina Xavier Antloga

Abandono escolar en la Educación Media Superior: Un problema por atender en México
Adriana Plasencia Díaz

Teoría y realidad del capital humano en México: alcances y consecuencias de la educación por competencias
Miguel Guerrero Olvera

La inclusión de jóvenes universitarios en el mercado laboral: Tensiones y contradicciones en la educación superior
Mónica Eugenia Zenil Medellín

Planeamento para o desenvolvimento e o cumprimento da agenda 2030 no âmbito da educação brasileira: nos caminhos da prospectiva estratégica
Urânia Flores da Cruz-Freitas y Felipe Portela Bezerra

Procesos de certificación para la profesionalización docente
Alejandro Méndez Mendez y Guadalupe Barajas Arroyo

Poder, política, actores e instrumentos. Un modelo para analizar la formulación de la política educativa
Daniel Poblano Chávez

Identification of learning styles in undergraduate students: the case of bachelor students in Business Administration and in Tourism in Mexico
María del Refugio García Calderón et al.

Reseña

Ciencia de la Educación Comparada. Una Introducción
Adick, Christel (2008) "Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung"
María Cecilia Plested Álvarez y Laura Patricia Cruz Ruiz

RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies in Educational Systems
(2019), Vol. 2, Núm. 9. (ISSN 2007-9177).

Journal Electrónico publicado bajo Licencia Internacional Creative Commons 3.0.
RIESED es una publicación semestral de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP, México

www.riesed.org

riesed@riesed.org

[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)



Educación inclusiva: Lo que piensan los profesores sobre la inclusión

Sebastián-Heredero, Eladio

Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil



eladio.sebastian@gmail.com



ORCID ID: 0000-0003-0293-4395

de Mattos, Maria Odete

Universidad Estatal Paulista, Brasil



mom.t.t@hotmail.com



ORCID ID: 0000-0001-6962-9198

Artículo recibido: 13 enero 2020

Aprobado para publicación: 02 marzo 2020

Resumen

El objetivo de esta investigación es conocer los conceptos y sentidos que dan a la inclusión educativa un grupo de profesores de la red pública de enseñanza fundamental de Brasil a partir de la expresión de sus voces. La investigación que aquí presentamos se trata de un estudio de caso, con un abordaje cualitativo, desarrollado con docentes de la red pública de enseñanza estatal de Mato Grosso do Sul y Municipal de Campo Grande (MS) y Aquidauana (MS) de Brasil y que reunió la información de 51 de ellos a través de un cuestionario creado para este fin a partir de los contenidos teóricos que sustentan la inclusión educativa y que han servido para la fundamentación de este artículo. Para el tratamiento de los datos se hizo un análisis de contenido que permitió identificar los conceptos y sentidos que estos profesionales dan la inclusión para entender qué ocurre hoy en un contexto con más de veinte años de andadura, como es Brasil, y en la enseñanza pública que es la que más alumnos y más diversos alberga. En este estudio se concluye que todavía estamos en proceso de creación de la educación inclusiva y que hay que seguir

haciendo esfuerzos en materia de difusión clara de los conceptos y de las formas de trabajar en este nuevo modelo de escuela, pero al mismo tiempo se ve un importante avance. Se observa con bastante optimismo que se presenta una conceptualización bastante amplia y coherente con los principios de la educación inclusiva y de los estudiantes a los que se atiende y aunque esto no es concluyente para todos los casos sí que puede implicar la creación de una cultura de la inclusión. Los sentidos expresados por los docentes de este grupo nos llevan a pensar cuál sería la mejor forma de avanzar en la formación de los docentes para alcanzar el objetivo de educar a todos los estudiantes con calidad dentro de un contexto normalizado de educación con las estrategias y metodologías que sean necesarias para atender las singularidades de cada uno de ellos. Una puerta se abre tras esta investigación en el sentido de conocer ahora las prácticas educativas que los docentes están haciendo en sus aulas a partir del conocimiento expresado por ellos, que son a la vez de otros muchos.

Palabras clave

Desarrollo educativo; Educación inclusiva; exclusión social; percepciones de profesores; Brasil.

Abstract

The objective of this paper is to advance concepts and meanings that a group of teachers from the public network of elementary education in Brazil give to the concept of educational inclusion. The research is a case study, with a qualitative approach, developed with 51 teachers from Mato Grosso do Sul and its Municipalities of Campo Grande and Aquidauana in Brazil. This paper gathers information from teachers through a questionnaire. For the treatment of the data, a content analysis was carried out that allowed us to identify concepts and meanings that teachers give to inclusion. This study concludes that we are still in the process of creating inclusive education and that efforts must continue to be made, regarding a clear dissemination of the concepts and ways of working in this new school model. At the same time is identified an important advance with quite optimism that a broad and coherent conceptualization is presented, with the principles of inclusive education and the students it serves. Although this is not as conclusive in all cases, this finding may imply the creation of a culture of inclusion. A window of opportunity here opens in the sense of knowing now the educational practices that teachers are doing in their classrooms from the knowledge expressed by them.

Key words

Educative development; Inclusive education; social exclusion; teacher perceptions; Brazil.

Introducción

El camino para llegar a la inclusión educativa tuvo sus primeros albores en el final de la década de los años 50 del pasado siglo XX cuando el nórdico Mikkelsen, en un primer momento, y después Nirje y Wolfensberger (Muntaner, 1998) plantearon el principio de normalización, para las personas con retraso mental, como el derecho a que desarrollaran un tipo de vida tan normal como fuera posible.

Cuando acababan los años 60 y se iniciaban los 70, en el siglo pasado, se desencadenó en diferentes países una oleada de leyes que fueron atrás de esta normalización, como precursora de la integración y/o inclusión, así, por ejemplo citamos: Suecia con la Ley de Normalización en 1968, Inglaterra con su Ley de Educación Especial, 1970, Italia propuso la Ley de 118/1971, para la inserción de alumnos con discapacidad leve en las clases ordinarias, Portugal creó la Ley de la Reforma del Sistema de Enseñanza en 1973 que incluía la atención a alumnos con deficiencia en la escuela, Noruega hizo unas enmiendas a la Ley de Educación en 1975 en el mismo sentido, Francia hizo para ello una Ley de Orientación en 1975 o Estados Unidos que con la Ley 94-142 de 1975 de educación para todos, abrió el paso a las personas con discapacidad en las escuelas regulares.

Con certeza todo esto contribuyó a la creación de un clima diferente sobre las personas con deficiencia en el terreno educativo y llevó a la elaboración del Informe Warnock en 1978 (Warnock, 1978), encargado por el sistema educativo inglés, que colocó en destaque las dificultades de aprendizaje, paradigma educativo, frente a la deficiencia, paradigma médico, y que de alguna forma sentó las bases para lo que sería la inclusión, hablando de la necesidad de educar a todos en el mismo contexto de escuela ordinaria con la provisión, cuando necesario, de los recursos más adecuados a sus características y competencias.

El concepto más amplio de educación especial propuesto en este informe, que abarca a todos los niños en las escuelas ordinarias que, aunque actualmente no se consideran discapacitados, necesitan apoyo adicional en una variedad de formas, está directamente en línea con el principio de que los niños discapacitados y los no discapacitados deben ser educados en un entorno común en la medida de lo posible (Warnock, 1978, p. 101)

A partir de aquí el trabajo en favor de la educación inclusiva se intensificó y dio origen a la Conferencia de Jointien (Tailandia) de Educación para Todos (UNESCO, 1990) que viene a decir que todos, independientemente de sus características, tienen derecho a la educación, haciendo hincapié en los alumnos con deficiencia.

Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas con deficiencia requieren atención especial. Es preciso tomar medidas que garanticen la igualdad de acceso a la educación a los que tengan cualquier tipo de deficiencia, como parte integrante del sistema educativo. (p. sd)

Tras ella vino la Declaración de Salamanca (UNESCO, 1994), que se considera el marco en la defensa de la accesibilidad a la educación inclusiva. La Declaración ofreció directrices mundiales para reformas educativas a gran escala, y para fundamentar el principio de igualdad de derecho de todos, respetando las diferencias y garantizando el acceso, permanencia y educación en las escuelas regulares. Además de eso, la declaración amplió el concepto sobre necesidades educativas especiales, traído desde el Informe Warnock, lo que beneficia no sólo a estudiantes con algún tipo de deficiencia, sino también a aquellos alumnos con dificultades de aprendizaje de forma permanente o temporal, afirmando, de forma categórica, que todo estudiante tiene derecho a su inclusión, que no apenas integración, en el aula ordinaria sin que exista ningún tipo de discriminación.

Las escuelas ordinarias con esta orientación integradora representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos; además, proporcionan una educación efectiva a la mayoría de los niños y mejoran la eficiencia y, en definitiva, la relación costo-eficacia de todo el sistema educativo. (UNESCO, 1994, p. IX).

El concepto de inclusión es un enfoque basado en principios para la mejora de la educación y la sociedad y pretende garantizar que todos los estudiantes se desarrollen y aprendan en los mismos contextos educativos y con la misma calidad lo que, sin duda, hace necesarias modificaciones relevantes en las concepciones escolares y docentes en función de su diversidad y singularidad. Echeita y Sandoval (2002) dicen que “la atención a la diversidad de necesidades educativas deriva de la singularidad de cada alumno, sin generar con ello desigualdad ni exclusión” (p. 37)

En este sentido podríamos decir que garantizar el acceso a la escuela regular es la parte más fácil, pues depende de las ordenanzas legales, que en la mayoría de los países ya existe como hemos visto y desde hace tiempo. Pero esto se concreta sólo con acciones en favor de la real inclusión en los centros educativos y aulas. Desde esta perspectiva Ainscow y Miles (2013) presentan la inclusión como un proceso, con la finalidad de identificar y eliminar posibles barreras, además de asegurar la real participación y desarrollo de todos, dando énfasis a la escolarización de los estudiantes con riesgo de marginalización, exclusión o de bajo rendimiento.

El fondo de la cuestión sobre la inclusión no podemos olvidar que es la defensa de esa educación inclusiva, de la que estamos hablando. Y que esta sea eficaz para todos, basada en que las escuelas, como comunidades educativas, sean capaces de satisfacer las necesidades de todos los alumnos, sean cuales sean sus características personales, psicológicas o sociales (con independencia de que tengan o no deficiencia). Se trata de establecer los alicientes para que la escuela pueda educar con éxito en la diversidad a su alumnado y colaborar con la erradicación de la amplia desigualdad e injusticia social. (Arnaiz-Sánchez, 2005, p. 11).

En esta perspectiva se considera relevante lo que sea entendido por el estudiante a atender, pues tiene una concepción amplia y abarca a todos, ya que la existencia de dificultades de aprendizaje es una manifestación propia de todo ser humano en algún momento de su vida. Según esto la importancia no cae sobre una posible deficiencia, concepto de la medicina, sino

sobre las dificultades de aprender, concepto puramente educativo, como ya decíamos. Los estudiantes con dificultades de aprendizaje configuran una población mucho más amplia que los alumnos con deficiencia, tradicionalmente alumnos de la educación especial, y muchas veces con más necesidades educativas. Para algunos de los clasificados como deficientes estas dificultades se presentan de forma permanente lo que implica una mayor atención, pero el resto de los alumnos también pueden tenerlas, aunque estas sean transitorias. Bueno (2008) resalta el gran error que es considerar que la inclusión en el espacio educativo sea, casi exclusivamente, un sinónimo de inclusión de alumnos de Educación Especial, como si fuesen apenas esos los excluidos de y en el espacio de escolarización formal.

En esta línea y para operar, los centros educativos inclusivos deben modificar sus procesos de enseñanza. Boot e Ainscow (2015) dicen exactamente que: “La mejora de un centro escolar a través del diseño de un marco de valores, la identificación de barreras, recursos y oportunidades de apoyo se puede llevar a cabo de una forma más o menos sistemática” (p.49).

Precisan de una revisión urgente de su currículo, de modo que se adecue y organice en todos sus elementos: objetivos, contenidos, metodología y evaluación volviéndolos más abiertos y flexibles a partir del respeto a las características singulares de cada estudiante y con respeto a su estilo y ritmo de aprendizaje, la escuela se adapta al alumno y no al contrario. Coll, Palacios y Marchesi (1995, p. 39) dicen que los currículos más equilibrados son aquellos en los que el desarrollo social y personal también tenga importancia y en los que la evaluación sea hecha en función del progreso de cada estudiante, facilitando así la integración de los estudiantes.

Es necesario insistir en la formación del profesorado, y de una vez por todas hay que dejar de pensar en formación inicial, que es así y con ella vienen los docentes, y pensar en la formación continuada en servicio como la mejor forma de ayudar a los centros educativos a constituirse en comunidades de aprendizaje que tengan por objetivo modificar sus procesos y resultados desde la perspectiva inclusiva de calidad que posibilite al aprendizaje de todos desde propuestas o planes de mejora con evaluación periódicas de progreso. Nóvoa (1995, p. 25) considera que:

La formación no se construye por acumulo (de cursos, de conocimientos o de técnicas), y si a través de un trabajo de reflexión crítica sobre las prácticas y de (re)construcción permanente de una identidad personal. Por eso es tan importante invertir en le persona y dar un estatuto al saber de la experiencia. [...] La formación debe estimular una perspectiva crítica reflexiva, que ofrezca a los profesores los medios para un pensamiento autónomo y que facilite las dinámicas de autoformación participante.

Que el profesor debe ser flexible y abierto al cambio no es algo nuevo, Marcelo (1995) decía que un buen perfil es aquel que sea capaz de analizar su propia forma de enseñar, crítico consigo mismo y con un amplio dominio de destrezas, no solamente conductuales, y concretamente hablaba de empíricas; analíticas; evaluativas; estratégicas; prácticas y de comunicación y eso no se aprende en las facultades y sí en la práctica. El ser humano siempre aprendió con los otros.

¿Qué necesita un docente que se enfrente a la tarea de educar hoy en día en contextos educativos inclusivos? No hay una posición única ni consenso, sin embargo, considerando lo que nos

dicen los teóricos debería tener un amplio abanico de recursos para enfrentar nuevas situaciones, Perrenaud (2004) ya colocaba 10 competencias entre las que destacaba la planificación y la flexibilidad. Casanova y Rodríguez (2009) dicen que estos deben ser capaces de desenvolverse en escenarios complejos y de realizar adecuaciones curriculares en contextos escolares para los alumnos que lo requieran, haciendo un vínculo entre la teoría y la práctica docente.

Para que de esto se deduce que hay que colocar el foco en la formación permanente del docente y ésta realmente es eficiente. Está demostrada la calidad y efectividad que da la formación continuada en servicio a partir de proyectos de formación en Centro Iglesias-Martínez, Lozano-Cabezas, & Roldán-Soler (2018, p 13) en este sentido dicen que

Los resultados evidencian la necesidad del profesorado de recibir una formación permanente acorde a sus intereses y necesidades, enfocada en la mayoría de los casos a innovaciones educativas metodológicas. El conocimiento y la valoración de las concepciones y creencias de los docentes participantes sobre la innovación educativa y su formación continua resulta de interés para avanzar hacia una mejora en el desarrollo profesional docente.

No obstante, y para concluir esta sección queremos necesario dejar de manifiesto que un docente que trabaje en inclusión educativa debe conocer al menos algunas de las innovaciones educativas en la materia, que se transcriben en metodologías y prácticas educativas inclusivas citadas por autores como (Arnáiz-Sánchez, 2005; Rodríguez, 2006; Sebastián-Heredero, 2010; Boot y Ainscow, 2011).

Pues observamos con cierta desazón la falta de formación inicial, como dice Mattos (2016, p. 108) en su estudio sobre un curso de formación de profesores: de las 42 disciplinas de carácter obligatorio del curso de pedagogía de la UNESP, son pocas las que abordan la temática de la inclusión de forma específica y directa; concretamente 7; otras 13 traen en sus contenidos la escuela inclusiva, pero de forma indirecta; la mayoría de las disciplinas (22) no incorporan en su programa ningún contenido referente a la inclusión o deficiencia y la mayoría de los contenidos se centra en apenas en la disciplina educación especial.

La investigación

El objetivo de esta investigación es conocer los conceptos y sentidos que dan a la inclusión educativa un grupo de profesores de la red pública de enseñanza fundamental de Brasil a partir de la expresión de sus voces.

La investigación que aquí presentamos se trata de un estudio de caso, con un abordaje cualitativo, desarrollado con docentes de la red pública de enseñanza estatal de Mato Grosso do Sul y Municipal de Campo Grande (MS) y Aquidauana (MS) de Brasil y que reunió la información de 51 de ellos a través de un cuestionario creado para este fin a partir de los contenidos teóricos que sustentan la inclusión educativa y que han servido para la fundamentación de este artículo.

Para el tratamiento de los datos se hizo un análisis de contenido que permitió identificar los conceptos y sentidos que estos profesionales dan la inclusión para entender qué ocurre hoy en un contexto con más de veinte años de andadura, como es Brasil, y en la enseñanza pública que es la que más alumnos y más diversos alberga.

Los resultados

Para iniciar el análisis y discusión de los resultados partimos de cuatro categorías aproximativas nacidas de las revisiones sobre el tema que hemos citado con anterioridad:

- Conocimiento de políticas inclusivas;
- Concepto de educación inclusiva;
- Concepto de alumnos con dificultades de aprendizaje;
- Formación docente en inclusión;

A partir de ellas surgieron los sentidos dados a las mismas que se podrían constituir en una especie de subcategorías y son las que nos sirven para dar el cuerpo discursivo a este texto.

No olvidamos que el estudio de caso es muchas veces criticado, pues no ofrece base para una generalización científica, en ese sentido lo tenemos muy claro y sabemos que éstas son opiniones de un grupo concreto que pueden servir para solamente para una generalización analítica, como Yin (2001) afirma: en ese sentido, el estudio de caso, como el experimento, no representa una "muestra", y el objetivo del investigador es expandir y generalizar teorías (generalización analítica) y no enumerar frecuencias (generalización estadística). (p. 29)

Sobre las políticas educativas en materia de inclusión.

Encontramos en esta muestra cuatro sentidos sobre el entender de las políticas educativas brasileñas en materia de inclusión:

- Poca explicitación de legislación
- Conocimiento de la filosofía de la legislación
- Sensación de falta de materialización de las políticas
- Sentido equivocado de la legislación

Poca explicitación de legislación

Observamos, por las respuestas de los profesores preguntados, que no es para ellos muy común explicitar legislación o normativas específicas, eso no significa que no lo conozcan, apenas que dentro de su cotidiano no está el colocar las leyes, sino lo que estas dicen de forma general.

Así vemos salvo lo que se refiere a la Ley general de educación de 1996 –LDBEN- y la nueva ordenanza sobre el nuevo currículo, llamada Base Nacional Común Curricular, no fue explicitada apenas ninguna otra ley, decreto o resolución específica por ningún profesor.

Esto no es algo nuevo, en algunos cursos de formación de profesores se observa la desaparición de la disciplina de Legislación Escolar o alguna unidad dentro de la Organización Escolar con este mismo fin. De hecho, Suárez-Narváez (2014) defendió una tesis doctoral que trataba de la Evaluación del conocimiento sobre legislación escolar que poseen directivos y docentes y en el resumen de la misma se dice:

Por lo tanto, se puede afirmar que una de las alternativas en la modificación de los planes de estudios de la carrera de educación es incluir temas de la Legislación Escolar que respondan a las necesidades actuales del entorno educativo, muy especialmente en la formación académica del educador. De allí, se consolida el diseño del Programa para una asignatura sustentada en la Legislación Escolar y que cubra con las expectativas del futuro perfil del educador (p. s/d).

Explicitación de la filosofía de la legislación

Observamos entre las respuestas aquellos que relacionan las políticas con el objetivo de que todos y todas aprendan en condiciones de igualdad, sin mencionar la legislación específica. Entendemos que la explicitación de estos, que podríamos llamar de conocimiento de la filosofía, como dice un profesor “tuvo muchos avances” y eso indica que estos conocen el camino de las mismas.

Así, reforzamos la idea de que si la igualdad de derechos y oportunidades llegase a todas las personas no sería necesario tratar sobre la inclusión educativa, pero en realidad eso está en proceso Lima (2006) dice que la diversidad socialmente construida supone que unos valen menos que otros, la superación de esta contradicción es la tarea de la Educación Inclusiva.

Sensación de falta de materialización de las políticas

Hay un grupo de comentarios entre los docentes que fueron en la dirección de reclamaciones, así indican que la política inclusiva va por un lado, pero la práctica y la realidad es otra lo que sirve para destacar la falta de materialización de las políticas en la realidad. Es una forma de desencanto con lo que tendría que ser la teoría sea por disminución o modificación de recursos o por la sensación de falta de inversiones.

Hay también los que reclaman que esta falta de materialización se da por ausencia la formación de los profesores. O como decían Glat y Nogueira:

Eso no es suficiente para que una propuesta de ley sea inmediatamente aplicada. Son muchas las barreras que impiden que la política se vuelva realidad en la práctica cotidiana de nuestras escuelas. Entre ellas, la principal, sin duda, es la falta de preparación de los

profesores de enseñanza regular para recibir en sus clases, generalmente repletas de alumnos con problemas de disciplina y aprendizaje, esa clientela. (Glat y Nogueira, 2020, p.24):

Sentido equivocado de la legislación

Vemos que hay entre las respuestas algunas que dicen que no hay inclusión de hecho y que deberían ser atendidos en otras instituciones una idea fuera de las actuales políticas educativas inclusivas.

Libâneo (2006) ya alertaba en Brasil que existen personas que no creen en las ventajas de los alumnos con deficiencia en esta nueva situación de escuelas inclusivas, especialmente en los casos más graves, algunos opinan que no tendrían condiciones de acompañar las actividades de los compañeros y serían todavía más excluidos y/o discriminados que en las clases y escuelas especiales.

Sobre la conceptualización de educación inclusiva

Es muy relevante el concepto que los profesores tengan de educación inclusiva, en términos de investigación, pues nos da idea de lo que se espera que pueda ocurrir dentro de las escuelas y aulas en las cuales trabajan. En base a ello encontramos los siguientes sentidos:

- Concepto claro de educación especial y de educación inclusiva
- Representación de la filosofía y de los derechos de la educación inclusiva
- Sentido de transformación social
- Idea parcial con destaque en la integración social
- Algo que está por llegar

Concepto claro de educación especial y de educación inclusiva

Observamos que en referencia al concepto de educación especial tienen una idea de acuerdo con los principios de la misma sea diciendo que se trata de la atención las personas con deficiencia o aquellos que se orientan a la atención de los estudiantes con necesidades especiales.

Ya en el foco concreto de la conceptualización sobre educación inclusiva podríamos decir que se presenta un concepto muy próximo de las propuestas actuales sobre el asunto, acordes con la filosofía de las políticas de la educación inclusiva en Brasil. Así encontramos el grupo que afirma que se trata de la atención de los alumnos con deficiencia en la escuela o en salas de aula regulares y otros docentes que ya especifican que es una atención para todos los alumnos en función de sus características personales.

Representación de la filosofía y de los derechos de la educación inclusiva

Existe un grupo de respuestas que indican que se trata de un derecho, un medio de mostrarlo para la sociedad, o una acción dentro de un proceso más amplio de inclusión que procura una transformación de la educación para promover el desarrollo y el aprendizaje.

Sentido de transformación social

En esta misma línea de respuestas, próximas a los conceptos inclusivos, aparecen otros dos tipos de ellas dadas por apenas algunos que resaltan de una parte la filosofía de esta educación de defensa de los derechos de todos a estar juntos aprendiendo según sus potencialidades y de otra la necesidad de actuar para un movimiento de transformación social más amplio.

Idea parcial con destaque en la integración social

Con esto observamos que la mayoría de los profesores de este grupo, sea desde posiciones más filosóficas o realmente de acciones en concreto, conocen y explicitan un concepto de educación inclusiva acorde con las políticas públicas en este sentido. Pero además encontramos, aunque sean sólo algunos, que hablan en integración social.

Algo que está por llegar

Encontramos también quienes expresan opiniones de desahogo en la respuesta manifestando situaciones de falta de posibilidades para que ocurra realmente, una utopía todavía.

Encontramos los que, dentro de esta opinión de algo por llegar, la expresan como que la educación especial está próxima de posiciones de cuidado desde la perspectiva asistencial, que no educativa por lo tanto que todavía tiene otro objetivo lejos de la propuesta inclusiva.

Blanco (2014, p. 5) cuando habla de los desafíos de la educación y de la escuela de hoy, insiste en las muchas problemáticas que enfrenta la educación y por tanto sus dificultades. Así decía que:

La escasez de recursos, la rigidez de la enseñanza, la falta de pertinencia de los currículos, la formación de los docentes, la falta de trabajo en equipo o las actitudes discriminatorias son algunos de los factores que limitan el acceso, permanencia y el aprendizaje del alumnado en las escuelas.

Sobre el concepto de alumnos con dificultades de aprendizaje

Las diferencias entre alumnos de educación especial o con deficiencia y alumnos con dificultades de aprendizaje es algo fundamental dentro de la concepción de lo que sustenta la educación inclusiva. Como hemos visto anteriormente alumnos con dificultades de aprendizaje, en definitiva, pueden ser todos y por tanto cuando hablamos de inclusión educativa debemos pensar

en ello, y no sólo en algunos, por eso el conocimiento y distinción del sentido de permanente, de los alumnos con deficiencia, y temporal, de otros estudiantes es fundamental.

Tres son los sentidos que se dan en esta perspectiva

- Los que los definen por sus características y/o competencias.
- Los que los diferencian por cuestiones técnicas como el laudo
- Los que los identifican con los recursos destinados a ellos
-

Características y competencias

Entre las respuestas de los docentes hay quine hace una clara y específica diferencia en lo que se refiere a las características y competencias de ellos: sea de forma general o, también de de forma específica de cada uno de ellos, incluso algunos dicen que asesorados por los informes técnicos.

Existencia de laudo

Otros docentes entrevistados, en esta investigación, hacen cuestión de diferenciar a ambos tipos de estudiantes por las cuestiones técnicas, es decir por la existencia de un dictamen que especifique exactamente sus características especiales. Esta es una práctica muy común en muchos países que a veces es utilizada de forma errónea pues segrega más que incluye, sólo por el hecho de etiquetarlos.

En una investigación de Bezerra (2017) se expone una idea que corrobora este mismo sentido dado por los docentes:

El dictamen médico, es el responsable por el atestado de la supuesta deficiencia de un estudiante y, así, garantizar su acceso a la Sala de Recurso Multifuncionales, lo que constituye uno de los nuevos mecanismos de exclusión interna y depreciación de esos mismos estudiantes, legitimando o no la inversión escolar en el desarrollo de sus potencialidades (p. 486)

Existencia de recursos

Otros se refieren a los recursos destinados a ellos concretamente a los servicios de apoyo con docentes o especialistas que estos tienen, aunque no en todos los casos exista tal recurso.

Sobre la formación docente

La formación docente tiene una caracterización compleja pues abarca a la parte de formación de base o inicial y a la formación continuada, sea en servicio o no, que en el caso de Brasil se concentra de forma preferente en cursos de post-graduación, además de la que puedan haber adquirido a lo largo de su experiencia docente.

Este grupo de profesores entrevistados tienen una experiencia muy grande en sala de aula, pues 60% indican que están trabajando hace más de 10 años en la escuela siendo que la mitad de ellos tienen más de 20 años de profesión, eso es importante dado que el foco de esta pregunta es saber lo que conocen sobre contenidos en concreto sobre metodologías y estrategias para una actividad educativa inclusiva.

Por otro lado, observamos que más del 70% tienen cursos de post-graduación en alguna de las diversas áreas de la educación, lo que configura una muestra con bastante formación.

La discusión sobre la especificidad de la formación docente está en la base de grandes debates sobre las licenciaturas en general, especialmente en lo que se refiere a la forma fragmentada, dividida, con la que ocurre: por un lado, la ampliación do conocimiento en un dominio específico y, por otro lado, el desarrollo de conocimientos, habilidades o competencias para enseñar. (Bastos et al., 2011, p. sd)

Generalidades, evaluación y solución de conflictos son los tópicos que conocen mejor los docentes.

Los tópicos de Conceptualización e implicaciones de la educación inclusiva; Modos diferenciados de evaluación de los alumnos y Solución de conflictos/convivencia entre estudiantes fueron los más recordados como ofrecidos en formación para los docentes pues muchos recordaron de esos tres en concreto.

Estrategias y metodologías son conocidas superficialmente.

Los otros seis contenidos relacionados con estrategias y metodologías son conocidos de forma superficial por los docentes. Concretamente estos son: Características de los aprendizajes de las diversas deficiencias y/o necesidades educativas especiales; Planificación centrada en la diversidad; Trabajo de los profesores en equipo colaborativo; Diseño y uso del aprendizaje cooperativo con alumnos; Estrategias de trabajo en sala de aula entre pares de alumnos y Uso de la tecnología para apoyar aprendizajes de estudiantes con deficiencia, la mitad de los profesores dicen que los estudiaron o trabajaron dentro de su formación docente.

En técnicas en concreto de la inclusión educativa y en refuerzos hay que seguir trabajando

En el extremo opuesto tenemos otros tres que fueron recordados por pocos docentes como tópicos trabajados o presentados para ellos en algún tipo de formación. Son estos: Realización de adaptaciones individualizadas; Enseñanza multinivel y Refuerzos, premios y similares.

Considerando las variables analizadas de años de experiencia trabajando como profesores, formación que declaran tener y tópicos sobre los que recibieron formación podríamos considerar que son muchos los que deberían haber desarrollado competencias como para atender un aula con estudiantes diversos dentro de la perspectiva de la educación inclusiva.

Consideraciones finales

Booth y Ainscow (2011) definen la inclusión como un conjunto de procesos orientados a aumentar la participación de los estudiantes en la cultura, los currículos y las comunidades de las escuelas y en ello estamos. Como acabamos de ver son varios los sentidos que encontramos en el discurso de los profesores que nos permiten construir un cuerpo de conocimiento para mejorar la educación inclusiva. Estos sentidos son:

- Políticas educativas en materia de educación inclusiva
 - Poca explicitación de legislación
 - Conocimiento de la filosofía de la legislación
 - Sensación de falta de materialización de las políticas
 - Sentido equivocado de la legislación
- Conceptualización de la educación inclusiva
 - Concepto claro de educación especial y de educación inclusiva
 - Representación de la filosofía y de los derechos de la educación inclusiva
 - Sentido de transformación social
 - Idea parcial con destaque en la integración social
 - Algo que está por llegar
- Alumnos con dificultades de aprendizaje
 - Los que los definen por sus características y/o competencias.
 - Los que los diferencian por cuestiones técnicas como el laudo
 - Los que los identifican con los recursos destinados a ellos
- Formación de profesores
 - Generalidades, evaluación y solución de conflictos son los tópicos que conocen mejor los docentes.
 - Estrategias y metodologías son conocidas superficialmente
 - En técnicas en concreto de la inclusión educativa y en refuerzos hay que seguir trabajando

De todo ello sacamos como conclusión que todavía estamos en proceso de creación de la educación inclusiva y que hay que seguir haciendo esfuerzos en materia de difusión clara de los conceptos y de las formas de trabajar en este nuevo modelo de escuela, pero al mismo tiempo se ve un importante avance.

Observamos con bastante optimismo que se presenta una conceptualización bastante amplia y coherente con los principios de la educación inclusiva y de los estudiantes a los que se atiende y aunque esto no es concluyente para todos los casos sí que puede implicar la creación de una cultura de la inclusión.

Los sentidos expresados por los docentes de este grupo nos llevan a pensar cuál sería la mejor forma de avanzar en la formación de los docentes para alcanzar el objetivo de educar a todos los estudiantes con calidad dentro de un contexto normalizado de educación con las estrategias y metodologías que sean necesarias para atender las singularidades de cada uno de ellos.

Una puerta se abre tras esta investigación en el sentido de conocer ahora las prácticas educativas que los docentes están haciendo en sus aulas a partir del conocimiento expresado por ellos, que son a la vez de otros muchos.

Referencias/References

- Ainscow, M., & Miles, S. (2013) Desarrollando sistemas de educación inclusiva. ¿Cómo podemos hacer progresar las políticas de educación? In: Giné, C. (Coord). La educación inclusiva. De la exclusión a la plena participación de todo el alumnado. Barcelona: Horsori Editorial, S.L. p. 23-45.
- Arnaiz-Sánchez, P. (2005) A Educação Inclusiva: um meio de construir escolas para todos no século XXI. Revista da Educação Especial. Secretaria da Educação Especial. Brasília, v.1, n.1, 14 out. 2005. p. 7-18.
- Bastos, A. V. B. ; TOURINHO, E. Z.; YAMAMOTO, O. H. & MENANDRO, P. R. M.. (2011) Formar docentes: em que medida a Pós-Graduação cumpre esta missão? Rev. adm. contemp. vol.15 no.6, Nov./Dec. 2011 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000600011&lng=pt&tln=pt
- Bezerra, G. F. (2017) A inclusão escolar de alunos com deficiência: uma leitura baseada em Pierre Bourdieu Revista Brasileira de Educação v. 22 n. 69. p. 475-497
- Blanco R. (2016) La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 4, No. 3. P. 1-15. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55140302.pdf>
- Booth, T.& Ainscow, M. (2015) Guía para la Educación Inclusiva. Adaptación de la 3ª edición revisada del Index for Inclusion. Madrid: FUHEM.
- Bueno, J. G. S. (2008) As políticas de inclusão escolar: uma prerrogativa da Educação Especial? In: Bueno, J. G. S.; Mendes, G. M. L.; Santos, R. A. (Org.). Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise. Araraquara: Junqueira e Marin. p. 43-63.
- Casanova, M.A. & Rodríguez, H. J. (Coords.) (2009) La Inclusión educativa, un horizonte de posibilidades. Madrid: Editorial La Muralla.
- Coll, C., Palacios, J. & Marchesi, A. (org). (1995) Desenvolvimento psicológico e educação: necessidades educativas especiais e aprendizagem escolar. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Echeita, G. & Sandoval, M. (2002). Educación inclusiva o educación sin exclusiones. Revista de Educación, vol. 327, pp. 31-48.
- Glat, R. & Nogueira, M.L: (2002) Políticas educacionais e a formação de professores para a educação inclusiva no Brasil. Revista Integração, Brasília, v. 24, ano 14, p. 22-27.
- Iglesias-Martínez, M. J., Lozano-Cabezas, I., & Roldán-Soler, I. (2018). La calidad e innovación educativa en la formación continua docente: un estudio cualitativo en dos centros educativos. Revista Iberoamericana de Educación, 77(1), 13-34.
- Libâneo, J. C. (2006) Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 21ª Ed. São Paulo: Ed. Loyola.

- Lima, P. A. (2006). *Educação inclusiva e igualdade social*. São Paulo, SP: Avercamp.
- Marcelo. C. (1995) *La Formación del Profesorado para el cambio educativo*. Barcelona, EUB.
- Mattos, M. O. (2016) *Formação inicial de professores e escola inclusiva na UNESP - FCLAr*. Disertação de Mestrado- Araraquara, UNESP. https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/150117/mattos_mo_me_arafcl_int.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Muntaner, J.J. (1998) *La sociedad ante el deficiente mental*. Madrid, Narcea.
- Nóvoa, A. (Org) (1995) *Os Professores e sua formação*. 2 ed. Lisboa: Publicações. Dom Quixote.
- Perrenaud, J. (2004). *10 nuevas competencias para enseñar*. Barcelona: Graó.
- Rodrigues, D. (2006) *Dez ideias (mal)feitas sobre a educação inclusiva*. In: Rodrigues, D. (org.). *Inclusão e educação: doze olhares sobre a educação inclusiva*. São Paulo: Summus, p. 299-318.
- Sebastián-Heredero, E. (2010) *A escola inclusiva e estratégias para fazer frente a ela: as adaptações curriculares*. *Acta Scientiarum. Education*, 32(2), p. 193-208. 2010. <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/9772>
- Suárez-Narvaez, K (2014) *Evaluación del conocimiento sobre legislación escolar que poseen los directivos y docentes a partir de su formación académica y su influencia en la praxis educativa*. Tesis doctoral. Córdoba, Univ de Córdoba. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=68207>
- UNESCO. (1994) *Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales*. Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_spa
- UNESCO. (1990) *Declaración de educación para todos, satisfacción de las necesidades básicas de educación*. Jointiem (Thailandia). Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por
- Warnock, M. (1978) *The Warnock Report. Special Educational Needs*. London: Her Majesty's Stationery Office <http://www.educationengland.org.uk/documents/warnock/warnock1978.html>
- Yin, R. K. (2001) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman.

Sobre el autor/About the author

Eladio Sebastián-Heredero Graduado en Magisterio de Primera Enseñanza por la Escuela de Magisterio de Guadalajara (España), Graduado en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid (España), Post-graduación en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid (España), Doctorado en Educación por la Universidad de Alcalá (España) y Post-doctorado en Educación por la Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" de São Paulo (Brasil). Es Cátedra Distinguida por el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) de México. Profesor doctor colaborador de los programas de posgrado de la Universidades: UAH y UAB (España) UNESP, UFGD, UFMA, UFMS y UNIARA (Brasil) y CETYS, UNPM, UPAEP y UNIVDEP (México); Profesor visitante extranjero de la UFMS (Brasil).

Maria Odete de Mattos es Master en Educación Escolar por UNESP-FCLAR en la línea de Política y Gestión Educativa. Estudiante de doctorado en Educación Escolar en UNESP-FCLAR. Tiene cursos de posgrado en el área de Tecnologías Educativas por MEC en España y cursos de posgrado en Organización Educativa y en Escuela Inclusiva por UEM y UNESP do Brasil y UAH en España. Graduado en Pedagogía por la Universidad de San Marcos (1998). Curso de bachillerato profesional en enseñanza Tiene experiencia en educación, trabajando en varias áreas de la educación básica, como tutora y maestra multipropósito, maestra de educación bilingüe, cubriendo las áreas de tecnologías educativas, recursos educativos de tecnología y organización escolar. Experiencia en Servicio Educativo Especializado con el Programa de Enriquecimiento Instrumental. Actualmente forma parte del grupo de investigación del Programa de Gobernanza para la Administración, en la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Participa en eventos internacionales de reconocido prestigio y autora de trabajos en el área de Tecnologías Educativas, Inclusión Escolar, Formación Docente. Profesor en el Colegio de español Miguel de Cervantes en São Paulo desde 1987.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Políticas públicas educativas brasileñas y género: Más mujeres en la administración escolar

Dantas, Gisele

Universidad de Brasilia, Brasil



dantasg@hotmail.com



ORCID ID: 0000-0002-9005-4218

Antloga, Carla Sabrina Xavier

Universidad de Brasilia, Brasil



antlogacarla@gmail.com



ORCID ID: 0000-0003-4105-6708

Artículo recibido: 10 febrero 2020

Aprobado para publicación: 17 marzo 2020

Resumen

Las políticas públicas deben desarrollarse para que más mujeres participen en la gestión de las escuelas brasileñas. Históricamente, existe desigualdad en la ocupación de posiciones de liderazgo por parte de mujeres en las organizaciones. Los estudios realizados (Freitas, 2015, 2017; Dantas & Antloga, en prensa) demostraron que las mujeres no están sujetas a cargos de administración escolar de preferencia, incluso en los procesos electorales. A pesar de una mayoría en la profesión docente de 76.3% (Seplag, 2016), la ocupación ha disminuido en las elecciones de 2008 a 2016, de 67.4% a 59.5%, de una capital brasileña. Para garantizar la participación, la representatividad y el ejercicio de la ciudadanía en las decisiones, políticas de formación inicial y continua, apoyo (s) institucional (es), con inversiones en condiciones de trabajo, revisión de los modelos tradicionales de organización y gestión, carrera, discusión de cuotas para mujeres, entre otros, para construir un escenario prospectivo más positivo.

Palabras clave

políticas públicas; trabajo; mujeres; gestión; educación; Brasil.

Resumo

Políticas públicas precisam ser desenvolvidas para mais mulheres na administração das escolas brasileiras. Historicamente, existe desigualdade na ocupação de postos de liderança por mulheres nas organizações. Estudos realizados (Freitas, 2015; 2017; Dantas y Antloga, prelo) evidenciaram que as mulheres não são sujeitas dos cargos de gestão escolares preferencialmente, mesmo quando em processos eleitorais. Apesar de maioria na carreira do magistério público em 76,3% (Seplag, 2016), a ocupação tem decrescido ao longo dos pleitos de 2008 à 2016, de 67,4% para 59,5%, de uma capital brasileira. Para garantir participação, representatividade e exercício da cidadania nas decisões são necessárias políticas de formação inicial e continuada, apoio(s) institucional(ais), com investimentos nas condições de trabalho, revisão dos modelos de organização e da gestão tradicionais, estímulos no plano de carreira, discussão de cotas para mulheres, dentre outros, para construção de um cenário prospectivo mais positivo.

Palavras chave

políticas públicas; trabalho; mulheres; gestão; educação; Brasil

Abstract

Public policies need to be developed for more women in the administration of Brazilian schools. Historically, there has been inequality in women's leadership positions in organizations. Studies carried out (Freitas, 2015; 2017; Dantas y Antloga, press) showed that women are not subject to school management positions preferably, even when in electoral processes. Despite the majority in the public teaching career in 76.3% (Seplag, 2016), the occupation has decreased over the 2008 to 2016, from 67.4% to 59.5%, of a Brazilian capital. To ensure participation, representativeness and exercise of citizenship in decisions, initial and continuing education policies, institutional support (s) are needed, with investments in working conditions, revision of traditional organization and management models, incentives in the work plan career, discussion of quotas for women, among others, to build a more positive prospective scenario.

Key words

public policies; job; women; management; education; Brazil.

Introducción¹

La participación de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones (es decir, en la formulación, implementación, evaluación y control social de las políticas públicas) es importante para la transformación y construcción de nuevas relaciones sociales en condiciones de equidad, atención a la desigualdad y la discriminación.

Esta premisa fue respaldada por la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing (Naciones Unidas, 1995), la cual declaró el potencial del papel de la mujer y de su plena participación en la toma de decisiones y en el acceso al poder, y en general, en todas las esferas de la sociedad, ya que estos elementos son fundamentales para la igualdad, el desarrollo y la paz.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW, en sus artículos 7 a 9, establece que los Estados se comprometen a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y política. Dicha convención fue ratificada por Brasil (1984) y promulgado en 2002 (Decreto N° 4.377, de 13/09/2002), reafirmando la máxima participación de las mujeres, en todos los campos y en igualdad de condiciones con los hombres, como elemento indispensable para el pleno desarrollo de un país.

Análisis retrospectivo y situación actual - Género y políticas brasileñas

Brasil tiene políticas para el desarrollo de la mujer, ubicadas en los tres niveles de gobierno. Las cuestiones de género se incluyen en las políticas y tienen como objetivo cumplir el objetivo de integrar a las mujeres en la vida pública. En las últimas décadas, la ley brasileña ha desarrollado un aparato legal como un mecanismo para la construcción de derechos civiles y políticos, siendo una materialización de los logros políticos asociados a los derechos de las mujeres y la igualdad en las relaciones de género. Este conjunto de acciones estimuló la adopción de políticas y leyes públicas en las áreas de salud sexual y reproductiva, derechos laborales, políticos y civiles, y violencia sexista.

Los Planes de la Política Nacional para la Mujer fueron documentos de estructuración de políticas públicas que fueron construidos colectivamente. El Plan Nacional de Políticas para la Mujer (PNPM 2013-2015) se creó con la articulación de organismos internacionales para reforzar y mantener las políticas descritas en el equilibrio de fuerzas. El Capítulo 5 del II PNPM aborda la participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión. Para las acciones de este capítulo, se estableció el objetivo general de "promover y fortalecer la participación igualitaria, plural y multirracial de las mujeres en los espacios de poder y decisión y siete objetivos específicos".²

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en el X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2019.

² Los objetivos específicos de la PNPM son: I. Promover el cambio cultural en la sociedad, con miras a la formación de nuevos valores y actitudes hacia la autonomía y el empoderamiento de las mujeres; II Fomentar la ampliación de la participación de las mujeres en los partidos políticos y en los parlamentos federales, estatales y municipales y sus instancias de poder y decisión; III. Fomentar la ampliación de la participación de las mujeres en los puestos de toma de

También se elaboraron *diez objetivos*³ y *prioridades* para estimular, fortalecer y ampliar la participación de las mujeres en espacios públicos estratégicos.⁴ Otros avances fueron fundamentales para el ejercicio de los derechos de ciudadanía de las mujeres y las condiciones para su ejercicio en los temas centrales de las mujeres. La Ley Maria da Penha (Ley N° 11.340 / 06) se ha convertido en un hito en la defensa de los derechos de las mujeres brasileñas. En 2018, el Sistema de Política Nacional para la Mujer y el Plan Nacional para Combatir la Violencia Doméstica (Decreto No. 9,586 del 27/11/18) se instituyeron con el objetivo de expandir y fortalecer la formulación y ejecución de políticas públicas de derechos de las mujeres, confrontando así todo tipo de violencia y permitiendo la inclusión de las mujeres en los procesos de desarrollo social, económico, político y cultural del país.

Doce proyectos de ley de derechos de las mujeres han sido sancionados, por ejemplo, una ley que aumenta el castigo del feminicidio, así como más medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia, tipificación del delito de acoso sexual, un aumento de uno a dos tercios por violación, en delito colectivo o correctivo y se incrementa a la mitad si es cometido por un familiar, socio o empleador de la víctima. La legislación también prevé el castigo para quienes denuncian violación, sexo o desnudez sin el consentimiento de la víctima (de uno a cinco años) y tiene una pena adicional en ocho años, si el autor es alguien con quien la víctima tuvo una relación íntima. Otro cambio se

decisiones de los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a todos los niveles, respetando la raza / etnia; IV. Fomentar la ampliación de la participación de las mujeres en puestos de liderazgo político y de toma de decisiones dentro de organizaciones que representan movimientos sociales, sindicatos, consejos de diversas naturalezas y en todo tipo de asociaciones donde son necesarios cambios en esta dirección; V. Fomentar la expansión de la participación de las mujeres indígenas y negras en los casos de poder y decisión; VI. Fomentar la participación y el control social en las políticas públicas; VII. Insertar el tema de la paridad en la representación parlamentaria en el debate de la reforma política

³ Los objetivos descritos son A: garantizar la plena aplicación de la Ley N° 9.504 / 97, considerando la proporción de mujeres negras e indígenas en la población; B - Incrementar en un 20% el número de mujeres en puestos ejecutivos (DAS 3, 4, 5 y 6) del Poder Ejecutivo, considerando la proporción de mujeres negras e indígenas en la población; C - Aumentar en un 20% en las elecciones de 2010 el número de mujeres en el Parlamento Nacional (Cámara de Representantes y Senado Federal), considerando la proporción de mujeres negras e indígenas en la población; D - Aumentar en un 20% en las elecciones de 2010 la participación de mujeres en las Asambleas Legislativas del Estado, considerando la proporción de mujeres negras e indígenas en la población; E - Aumentar en un 20% en las elecciones de 2008 la participación de mujeres en los Ayuntamientos, considerando la proporción de mujeres negras e indígenas en la población; F - Celebrar al menos 10 reuniones del Foro de Instancias de Mujeres de Partidos Políticos; G - Contribuir a la creación y fortalecimiento de los consejos estatales para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres en las 27 Unidades de la Federación; H - Contribuir a la creación y fortalecimiento de los consejos municipales sobre los derechos de las mujeres en todos los municipios con más de 100,000 habitantes; I - Tener un amplio debate en la sociedad sobre la participación equitativa de las mujeres en los espacios de poder y decisión; J - Revisar la ley de cuotas electorales.

⁴ Ha establecido prioridades para la participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión en cuatro objetivos para sus acciones, 5.1. Sensibilización de la sociedad e implementación de estrategias para aumentar la participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión; 5.2. Creación de mecanismos para apoyar la participación política partidista de las mujeres; 5.3. Fortalecer la participación social en la formulación e implementación de políticas públicas para promover la igualdad de género y combatir todas las formas de discriminación basadas en raza / etnia, generación, orientación sexual, entre otras relacionadas con la diversidad humana y cultural; 5.4. Creación, revisión e implementación de instrumentos normativos destinados a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y entre mujeres, en la ocupación de puestos de toma de decisiones en las diferentes esferas del poder público

realizó respecto de la denuncia por violación, que ya no depende únicamente de la víctima, lo que permite al fiscal tomar las medidas adecuadas. La legislación también prevé la pérdida del poder familiar (patria potestad) en casos de delitos como femicidio y otro que establece el reemplazo de la detención preventiva por arresto domiciliario de la mujer embarazada / madre / tutor de niños o personas con discapacidad.⁵

Brasil también ha preparado el Plan de Acción Nacional (ANP, 2017), que aborda la agenda de las mujeres, la paz y la seguridad, el compromiso con la promoción de la paz y la seguridad internacionales, así como la defensa de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.⁶

Todo este aparato legal ayuda en la difusión de ideas y la modificación del marco presentado, para aumentar la participación civil y política y el liderazgo de las mujeres brasileñas. Lleva a cabo un diagnóstico de acciones realizadas, buscando analizar el funcionamiento del sistema y su evolución y el análisis del presente, para estudiar la situación actual, a fin de comprender la estructura del sistema, identificar sus elementos, actores, mecanismos. y las dinámicas de la operación del sistema, a fin de construir escenarios prospectivos futuros.

Representatividad de las mujeres brasileñas

Históricamente, ha habido en las organizaciones desigualdad en los puestos de liderazgo de las mujeres. Las mujeres constituyen más de la mitad de la población brasileña, pero están subrepresentadas en las esferas de la vida pública del país.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2018b) ha creado estadísticas de género e indicadores sociales de las mujeres brasileñas. Según el IBGE (2018b), en 2016, las mujeres brasileñas

⁵ El Código Penal ha sido enmendado (PL 3030/2015) para aumentar la pena de un tercio a la mitad en las sanciones por feminicidio; En las medidas de protección contra las mujeres víctimas de violencia, se realizó una enmienda a la Ley Maria da Penha, que tipifica el incumplimiento de estas medidas como delito; delito de acoso sexual (la Ley 13.718 de 2018 modificó el Código Penal), la Ley 13.718 también aumentó la pena por violación en uno o dos tercios si el delito es una violación colectiva o correctiva, es decir, si el propósito es control del comportamiento sexual / social de la víctima. Aumente la pena a la mitad si el delito es cometido por un familiar, socio o empleador de la víctima. La legislación también prevé castigos de 1 a 5 años para quienes denuncien violaciones, sexo o desnudos sin el consentimiento de la víctima. La pena es de hasta 8 años en el caso de pornografía de venganza, en el que el autor es una persona con la que la víctima ha tenido una relación íntima y se ha revelado para vengarse, el informe de violación no depende de la víctima (la acción del fiscal independientemente de la voluntad para evitar la impunidad y el subregistro). La pérdida del poder familiar, otra enmienda legal, por la Ley 13.715 / 2018, que prohíbe los derechos de custodia de quienes cometen femicidios, delitos intencionales que involucren violencia doméstica, violación u otros delitos contra la dignidad sexual contra su cónyuge o contra su propio hijo / hija Con respecto a las mujeres encarceladas, la Ley 10269/2018 establece el reemplazo de la detención preventiva por el arresto domiciliario de mujeres embarazadas o madres o tutores de niños o personas con discapacidad

⁶ Coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, participación del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la entonces Secretaría de Políticas para la Mujer, apoyo y participación de ONU-Mujeres y la sociedad civil.

dedicaron al cuidado de las personas y/o las tareas domésticas alrededor del 73% más de tiempo (unas 18,1 horas) que los hombres (10,5 horas), y donde las oportunidades de acceso a la participación en la vida pública y los puestos o puestos de toma de decisiones se ven restringidos en este contexto.

El indicador de participación de las mujeres en puestos gerenciales (IBGE, 2018b) se refiere a la participación de las mujeres en la vida pública y la toma de decisiones, cuestión que es además parte de la Agenda 2030 (IPEA, 2017). Este indicador identifica la inserción de mujeres en puestos de liderazgo en el sector público y privado, como el número de directoras de agencias gubernamentales, y ayuda a comprender las características del mercado laboral, como la división de género del trabajo y la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres.

En diciembre de 2017, se planteó en el Ejecutivo Brasileño que, de los 28 ministros de estado, solo dos (el 7,1%) eran mujeres. Aunque la población brasileña está compuesta por un 50% de mujeres, la ley electoral brasileña (1997) determina una cuota mínima de 30% de mujeres, en la lista de candidatos de partidos y coaliciones, para la Cámara de Diputados, la Cámara Legislativa, las asambleas legislativas y los ayuntamientos. No obstante, muchos partidos y coaliciones no cumplieron con esta cuota durante las elecciones de 2018.

Para estimular las solicitudes de las mujeres, el Tesoro Nacional puso a disposición del TSE una cuota financiera del 30%, además del número de candidatos, en referencia a los recursos del Fondo Especial de Financiamiento de Campañas (FEFC), un fondo público para el financiamiento de las mujeres. Campañas electorales de candidatos (Ley Nº 9.504 / 1997, art. 16-C, § 2).

En la composición legislativa, las mujeres son 31.6% y los hombres 68.4% (TSE, 2019). Se eligieron 77 diputados federales y 7 nuevos senadores, con un total de 12 senadores que ejercieron el mandato de las últimas elecciones, de un total de 54 vacantes (2018). Es digno de mención el número de senadores que se mantuvo sin cambios por el sistema de composición alterna de 1/3 y 2/3 en la comparación de los datos electorales para 2010 y 2018. La Cámara Federal, que tiene 513 escaños y ahora tendrá un 15% de mujeres, ha aumentado de 51 a 77, el número de mujeres elegidas en comparación con 2014, una cantidad récord, aunque no se eligió a ninguna mujer en tres estados brasileños (Amazonas, Maranhão y Sergipe).

En las cámaras estatales, la representación es del 15% de las mujeres diputadas elegidas, un aumento del 35% en comparación con 2014, ahora son 161 diputados estatales, de un total de 1.059 parlamentarios.

En la encuesta sobre la ocupación de puestos de gestión pública brasileña en 2016, el 60,9% estaba ocupado por hombres, mientras que el 39,1% por mujeres. Cuanto mayor es el grupo de edad, mayor es la proporción de hombres en puestos directivos, así como una diferencia entre las razas, debido a la menor ocupación de las mujeres negras o marrones.

Se identificó una mayor proporción de hombres en puestos directivos, más acentuados en los grupos de mayor edad. Con respecto a la raza / etnia, existe una mayor desigualdad entre las mujeres negras / marrones y los hombres negros / marrones que entre las mujeres blancas y los hombres blancos, lo que destaca la necesidad de desarrollar políticas para reducir las desigualdades de género y por cuestiones de raza o etnia.

La mujer y la educación brasileña

La escuela es un espacio privilegiado para construir ciudadanía y garantizar el respeto de los derechos humanos (Faleiros y Faleiros, 2013). Una de las funciones más importantes de la escuela es interactuar y articularse con las prácticas sociales y, al mismo tiempo, relacionarse con el mundo económico, político y cultural y ser la base contra la exclusión social. La educación consiste en un derecho humano y un instrumento para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. El género, la raza y la diversidad etnocultural son cuestiones estructurales en la realización de los derechos humanos y las acciones afirmativas son medios para aumentar la igualdad de oportunidades y escolaridad de las niñas, así como estratégicas, si se articulan con la lucha contra las desigualdades de género, mientras que racismo, violencia, discriminación, formas de exclusión social y explotación del trabajo humano.

Por esta razón, también tiene la función de formar un ciudadano con un perfil involucrado en los derechos humanos, la justicia social, la solidaridad humana, el ejercicio de la ciudadanía, comprometido con el bien común, ya que, para las relaciones de equidad se requiere educación no discriminatoria.

Intervenir en la compleja interacción de relaciones de poder desiguales y prácticas discriminatorias es el mayor desafío para lograr un desarrollo sostenible y ético en las comunidades y sociedades (Bonilha, Sinesi, Souza y Rodrigues, 2013), y por lo tanto, aumentar las oportunidades. La educación de las niñas y las mujeres, así como el acceso al espacio público, les permite su representación y la oportunidad de participar en el desarrollo de políticas y satisfacer necesidades específicas.

El Plan Nacional de Educación (PNE) (Ley N° 13.005 / 2014) de Brasil prevé la universalización de la escolarización en varios niveles de educación, elevando el promedio de escolaridad, tasa de alfabetización, educación vocacional, educación superior, posgrado así como la calidad de la educación básica.

El acceso a la educación básica en Brasil se ha ampliado significativamente en las últimas tres décadas. El acceso para niños de 0 a 5 años es un desafío importante, se identificó el analfabetismo en 2.9% de los niños de 10 a 17 años y 6.9% entre la población de 15 años y más, el 30.3% El porcentaje de las niñas declaran que generalmente pierden "muchas" clases, dejando el aula de 2.5 millones de niños brasileños de 4 a 17 años, el 3.3% de niños y adolescentes entre 6 y 14 años estaban fuera (IBGE, 2010; UNICEF, 2013; Paes y Rocha (2017). Los autores también recomiendan incluir la raza y el género para mejorar la identificación de las diferencias.

Los estudios sobre los indicadores educativos de IBGE (2018), Madeira (1996), Comegno (2003), Bonilha, Sinesi, Souza y Rodrigues (2013) y Paes e Rocha (2017) mostraron que las niñas duran más tiempo en la escuela que niños, en 2.5 puntos porcentuales, según IBGE (2018). También mostraron resultados más favorables en el rendimiento escolar, ya que el porcentaje de mujeres en la escuela es mayor que el de los hombres. Sin embargo, e incluso con más educación, las mujeres no lograron mejores resultados que los hombres en el mercado laboral.

En los puestos de gestión de la educación escolar pública, los estudios (Freitas, 2015; 2017; Dantas y Antloga, prensa) han demostrado que las mujeres no están sujetas a puestos de gestión escolar preferenciales. En una capital brasileña, a pesar de ser una mayoría en la carrera de enseñanza pública

en un 76,3% (Seplag, 2016) y del aumento de la red de escuelas públicas en un 7,5%, la ocupación por mujeres ha disminuido durante el 2008 a 2016, de 67.4% a 59.5%. El estudio también encontró que los cargos gerenciales en las escuelas no son principalmente mujeres ni en puestos superiores, ni a nivel central (33%), ni intermedios (21.4%)., según el análisis de los datos de SEEDF (2018). En las elecciones de 2016, el hecho de que la alta gerencia estuviera a cargo de una mujer no alentó un aumento de mujeres en las direcciones escolares. No se identificó ninguna influencia de la coordinación intermedia de las administradoras en el porcentaje de mujeres elegidas en las elecciones escolares.

La administración escolar se instituyó en Brasil con la Constitución Imperial de 1824, la primera en establecer la educación en el nivel primario y, a pesar de la disposición, no incluía a todos los ciudadanos. Actualmente está establecido en la Constitución Federal (1988), la que establece la "gestión democrática de la educación pública" en su artículo 206, punto VI, de la Ley de Directrices y Bases de Educación (LDB) de 1996, que garantiza el derecho que los docentes y la comunidad participen en la elaboración del proyecto pedagógico y las decisiones escolares, en el Plan Nacional de Educación en su Objetivo 19, que garantiza las condiciones, dentro de dos (2) años, para la gestión efectiva de la educación, asociado con criterios técnicos de mérito y desempeño y consulta pública con la comunidad escolar, dentro de las escuelas públicas, proporcionando recursos y apoyo técnico de la Unión, entre otros documentos.⁷

El estudio de Freitas (2015; 2017) señaló que existe desigualdad de género en la ocupación de espacios de decisión y posiciones de mando, pues aunque las mujeres están en mayor número y están más calificadas, influyen las creencias, así como sus propias competencias y las de los colegas. Para Dra-bach y Freitas (2012), esta dimensión afecta subjetivamente a los sujetos masculinos y femeninos, ya que la escuela es un lugar de formación y socialización, que imprime formas de pensar y relacionarse democráticamente en la sociedad.

En el estudio de la capital brasileña (Dantas & Antloga, prensa), la comparación de las elecciones de escuelas públicas de 2008, 2012, 2013 y 2016 mostró un crecimiento en el porcentaje de directores masculinos del 32,6% al 40,46% (2016). La entrada de directores masculinos fue mayor y aumentó en comparación con los resultados de las elecciones de directores escolares de 2008 a 2016, mientras que la entrada de directoras femeninas fue menor y disminuyó.

Se puede deducir que, con el aumento de la red educativa y la disminución del número de mujeres, más maestros varones han ingresado a este mercado laboral, posiblemente debido a los cambios socioculturales y a la recomposición salarial de los últimos períodos. Souza (2006, 2007), Vianna (2013), Carvalho (2018), Freitas (2015; 2017) y Dantas & Antloga (prensa) señalaron a muchos hombres en el papel de gerente escolar, incluso en el segmento tradicionalmente asociados con el cuidado y la atención. También identificaron que cuando hay hombres en el ambiente escolar, tienden a ocupar puestos de liderazgo. Este fenómeno se puede ver en el análisis de las unidades escolares

⁷ El Plan Nacional de Educación tiene como Meta19, asegurar condiciones, dentro de dos (2) años, para la gestión efectiva de la educación, asociada con criterios técnicos de mérito y desempeño y consulta pública con la comunidad escolar, dentro del alcance de escuelas públicas, que proporcionan recursos de la Unión y apoyo técnico.

en los primeros años de la escuela primaria, refiriéndose a la asistencia de las escuelas de clase, en las elecciones de 2016 (Dantas y Antloga, prensa).

El perfil de los directores en funciones en la encuesta nacional, con respecto a la raza / etnia, mostró una mayoría blanca declarada (Drabach y Freitas, 2012), a diferencia de la capital brasileña, donde una mayoría marrón ocupa el lugar más frecuente, lo que mostró un cambio en el perfil o una redistribución creciente en la accesibilidad de los líderes representativos (School Census, 2017). También se observó que existe experiencia docente en más de quince años y gestión previa en cuatro años y nivel superior en Pedagogía, en la capital brasileña, principalmente (Drabach y Freitas, 2012), lo que difería de las tasas de rotación nacional en el país (Vidal y Vieira, 2014; Pontes, 2015). Esto significa que en este estado hubo más autodeclaraciones de raza marrón, educación superior, mayor experiencia, edad avanzada y menor rotación en puestos de liderazgo.

Hubo una continuidad de la feminización de la educación básica y la (des) ocupación de los espacios de poder en la escuela, la presencia del discurso sexista y la disminución del papel de la mujer en la gestión pública, incluso con un dominio cuantitativo en la población del Distrito Federal, el gobierno local y en la institución, situaciones subjetivas que van más allá de los datos numéricos.

Prospección de escenarios futuros

La técnica de construcción de escenarios ha estado ocupando un lugar destacado entre las herramientas para apoyar el proceso de toma de decisiones en organizaciones públicas y privadas y significa diseñar estrategias que ayuden a definir la vida de las organizaciones en su mañana (Moritz, Pereira, Souza, Herling, Moritz y Cesconetto, 2010). Todavía no se usa ampliamente en organizaciones públicas, pero es una metodología para escenarios futuros en los procesos de gestión y planificación de los gobiernos y la administración pública brasileños (Mendonça, 2011).

Existen varios métodos para desplegar la herramienta prospectiva y este trabajo utilizará los antecedentes de Godet (1987). Buscan delimitar el problema, realizar estudios históricos y describir la situación actual, identificar variables y actores, la coherencia de las historias, la creación de escenarios exploratorios y consultas con expertos. Los seis pasos incluyen delimitación del sistema y el entorno, análisis estructural del sistema y del entorno, estado retrospectivo y actual, selección de restricciones futuras, generación de escenarios alternativos, pruebas de consistencia, ajuste y difusión, opciones estratégicas y monitoreo.

Para la construcción de lo nuevo, la institución necesita trazar escenarios prospectivos para el futuro. Esta metodología de construcción de escenarios es una herramienta técnicamente adecuada para apoyar la elaboración de planes educativos o para ser adoptada como herramienta auxiliar o como herramienta de gestión (Thiesen, 2009).

Se buscaron variables con futuro o hechos con futuro en las fuentes de información más diversas. Fue construido de manera amplia y no excluyente, en un modelo de estudio probabilístico y prospectivo. Esta metodología nos permitió ejercer prácticas de investigación y visiones futuras y producir la selección de variables que influirán en la vida de la institución durante la próxima década y más allá. Solo entonces el marco de equidad puede ser diferente en términos de igualdad de género como requisito previo para lograr el desarrollo (ONU, 2019).

El progreso sociocultural y político es deseable para las mujeres y las sociedades. Las recomendaciones estratégicas implican combatir las desigualdades de género en relación con la participación política y la ocupación del poder y los espacios de toma de decisiones, acordaron promover el empoderamiento y la participación de las mujeres. El momento histórico es favorable en una ventana de oportunidad, que es mejorada con la expansión de los medios digitales y de comunicación.

Para mantener los logros y avances en los derechos de las mujeres, las fuerzas de los actores involucrados, el gobierno en todos los niveles, los profesionales de la educación y la sociedad deben ser recompuestos. Para cumplir con el objetivo principal de este trabajo, es necesario desarrollar políticas públicas para más mujeres en la administración de las escuelas brasileñas.

Para esto, se enumeran las variables identificadas, divididas en grandes bloques, en una interrelación de los niveles social, político, institucional y global.

Política

Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la subrepresentación. Su objetivo es cumplir los objetivos de participación y control social, equilibrio de poder entre mujeres y hombres, desarrollo democrático y sostenible, inclusión de género, raza y etnia, políticas de acción afirmativa y educación pública en la construcción social de valores.

El punto clave es la inclusión, la representación de más mujeres y el ejercicio de la ciudadanía en la toma de decisiones al promover la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida económica, política, civil, social y cultural como socios plenos e iguales, tomadores de decisiones, líderes y beneficiarios, y la diversidad de más personas de diferentes razas/etnias en el cargo.

Garantizar el cumplimiento de los tratados, acuerdos y convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado brasileño sobre los derechos humanos de las mujeres. Fomentar e implementar políticas de acción afirmativa como un instrumento necesario para el ejercicio pleno de todos los derechos y libertades fundamentales para diferentes grupos de mujeres (Oliveira, Barros y Souza, 2010).

Ciudadanía

Para garantizar la participación, la representatividad y el ejercicio de la ciudadanía en las decisiones, el Estado es responsable de implementar políticas que se centren en la división social y sexual del trabajo. Es necesario implementar una agenda de desarrollo que reconozca que la pobreza tiene sus raíces en la desigualdad, la exclusión de género y la injusticia. Es necesario construir compromisos éticos, vías y estrategias que pongan en práctica oportunidades de desarrollo reflexivas, protectoras y de igualdad de género y oportunidades para que las niñas y las mujeres aprendan, decidan liderar y progresen (Bonilha, Sinesi, Souza y Rodrigues, 2013).

Asegurar la participación, la representatividad y el ejercicio de la ciudadanía en las decisiones es necesario, la responsabilidad del Estado en la implementación de políticas que afectan la división social y sexual del trabajo. Políticas para garantizar la expansión del espacio de ciudadanía, la extensión y la inclusión de los derechos a nuevos segmentos, como las mujeres (Farah, 2004). Apoyo(s) institucional(es), expansión de redes de atención para mujeres y sus familias, como apoyo para

guarderías, hogares de ancianos, cuidadores, programas de atención, hospital de día, entre otros, inversión en transporte, generación de ingresos.

Sociocultural

Los estereotipos de género todavía están presentes en la sociedad brasileña, en el inconsciente y en el imaginario, pero avanzan hacia la deconstrucción. Existe una creciente movilización de la sociedad civil en la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres en términos de derechos y obligaciones. Ha habido cambios en las subjetividades de los sujetos masculinos y femeninos, en las formas de pensar y relacionarse democráticamente en la sociedad.

Relaciones socioprofesionales

Estímulo entre pares, confianza, asociación y apoyo de la alta gerencia para aumentar el número de mujeres en los consejos escolares y otros puestos gerenciales. Cambio de creencia en la auto competencia y colegas femeninas en espacios ocupacionales. La toma de decisiones y los puestos de mando aumentan la disposición a ocupar funciones relacionales y la complejidad técnico-administrativa-política-económica-pedagógica.

Cultura y cultura organizacional

Promover el equilibrio de poder entre mujeres y hombres en términos de recursos económicos, derechos legales, participación política y relaciones interpersonales (Oliveira, Barros y Souza, 2010). Es necesario cambiar la división social y sexual del trabajo, como la división del cuidado de las personas y / o las tareas domésticas, con la familia y las instituciones para una rotación de poder alterno.

Gestión

Revisión de los modelos tradicionales de organización y gestión, discusión de los modelos de gestión escolar, discusión del plan de carrera, incentivos funcionales, discusión de las cuotas para las mujeres, mejora de las condiciones para el ejercicio de la función, discusión del tiempo, autonomía, división de poderes jerárquicos superiores para la toma de decisiones, mayor apoyo institucional y consejos escolares, facilitación de la conciliación de estudios y trabajo, provisión de cursos de acuerdo con el perfil y naturaleza del trabajo para futuros gerentes, incentivos para gestión, mejoras en los planes de carrera y mejores condiciones para ejercer el papel de atraer a más mujeres, reducir y redistribuir las horas de trabajo, innovaciones en los modelos de jubilación.

Educación / capacitación

Políticas de educación inicial y continua, participación y liderazgo de niñas y mujeres, empoderamiento de la comunidad, servidores públicos en género, raza, etnia y derechos humanos, políticas que implementan una apreciación educación, estímulo para la capacitación de posgrado estricto sensu, capacitación para gerentes previos a la oficina, expansión y expansión de la red, desarrollo de capacidades y aprendizaje continuo a través del desarrollo sostenible.

Características

Inversión en infraestructura, condiciones de trabajo, dimensión social y recursos, que deben ser focalizados e impactar efectivamente en la vida diaria en la escuela.

Sociodemografía

Consideración de nuevos estilos de vida de la población, menor tasa de natalidad, aumento de la esperanza de vida, medicina regenerativa, retraso de la población y envejecimiento, adaptación de los entornos a los ancianos, así como el contexto político y socioeconómico, seguridad y protección.

Tecnología

Incorporación de la dimensión científica y tecnológica y accesibilidad digital en todos los campos, organización y documentación mejoradas, mayor precisión y prescripción de procesos. Mejora de encuestas oficiales, análisis de indicadores importantes y posibilidad de retratar el estado de ocupación y representatividad en espacios, incluidos los educativos, favoreciendo el análisis de las relaciones de género, retratando las relaciones de poder y la participación política de las mujeres en la sociedad y en la sociedad servicio público.

Democracia

Mantener y reforzar los ideales democráticos que sustentan el desarrollo sostenible. Se necesitan acciones afirmativas para valorar el trabajo de las mujeres, el trabajo de enseñanza profesional, la educación continua y la participación en los espacios de toma de decisiones en la gestión escolar y en todos los niveles y niveles políticos (Freitas, 2015; 2017). Estas pautas están en línea con los planes y políticas para las mujeres, dirigiendo una política de igualdad entre hombres y mujeres (Oliveira, Barros y Souza, 2010). La visualización del marco de representatividad en los espacios de decisión favorece la escucha de alternativas y la elaboración de políticas para corregir las desigualdades.

Considerando que los líderes influyen en el clima escolar, la discusión de este tema es importante para la elaboración y difusión de indicadores sociales y el desarrollo de capacitación para la responsabilidad social y la gestión compartida por parte de las organizaciones (Palma y Sá, 2011), con papel de subsidiar la formulación de políticas en el área de gestión educativa.

Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo fue analizar la perspectiva de escenarios futuros con respecto a la representatividad de género en puestos públicos y especialmente en la gestión de la educación pública. Partió de información sobre el perfil de candidatos para directores de escuelas públicas brasileñas en una capital brasileña. La inclusión de cuestiones de género, raza y etnia tiene como objetivo hacer visibles y buscar formas de cambiar las prácticas sociales y educativas, la producción de conocimiento, la educación formal, la cultura discriminatoria y la comunicación (Oliveira, Barros y Souza, 2010). Las mujeres representan más de la mitad de la población de Brasil, pero están subrepresentadas en la vida pública del país. Estimular e incluir a las mujeres en cuestiones de liderazgo político, fortalecer la protección contra la violencia y el acceso a los servicios públicos son elementos centrales para construir un escenario prospectivo más positivo.

Los resultados esperados son la desconcentración de las mujeres en cursos y carreras “de atributos considerados femeninos”, una profesión de menor valor profesional y reconocimiento social limitado. La apreciación de los profesionales de la educación básica, que representan casi el 90% del total de los profesionales de la educación y la mayoría de ellos, reciben salarios no equivalentes y ejercen la profesión en condiciones de trabajo precarias.

La metodología tiene como objetivo ayudar a los administradores en los objetivos de desarrollo sostenible e igualdad de condiciones para las mujeres administradoras. La identificación de variables y actores estratégicos apuntala la construcción de futuros deseados, o más bien, el análisis de escenarios futuros, ya que no es una predicción, según Wright (2008) y Mendonça (2011), sino una actividad importante de la administración y un elemento para mejorar la toma de decisiones. ➤

Referencias/References

- Bonilha, C., Sinesi, L., Souza, M. y Rodrigues, H. (Orgs). 2013. Por ser menina no Brasil. Crescendo entre Direitos e Violências. Resumo Executivo. Plan Internacional Brasil. Disponible en web: https://plan.org.br/wp-content/uploads/2019/05/por_ser_menina_resumoexecutivo-2014-impresao-2.pdf
- Brasil. Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. 2018. Disponible en web: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14060-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>
- Brasil. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. 2018. Disponible en web: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf
- Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR. 2009. Observatório Brasil da Igualdade de Género. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Capítulo 5. Disponible en web: <http://www.Observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/capitulo-5-participacao-das-mulheres-nos-espacos-de-poder-e-decisao/prioridades>
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. 2018. Estatísticas Eleitorais. Disponible en web: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>
- Carvalho, Maria Regina Viveiros. 2018. “Perfil do Professor da Educação Básica. Relatos de Pesquisa”. Série Documental. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação. Disponible en web: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1473981
- Comegno, Maria Cecília. 2003. “SP - Mulheres em dados. São Paulo”. Perspec. vol.17 no.3-4 São Paulo July/Dec. <http://dx.doi.org/10.590/S0102-88392003000300010>
- Dantas, Gisele y Antloga, Carla. 2019. “Mulheres e gestão escolar pública: um estudo da capital federal”. (prelo)
- Drabach Nadia Pedrotti y Freitas, Suellem Raquel. 2012. “Diretores das escolas públicas brasileiras: quem são esses sujeitos?” In Anais, 9 ANPED Sul. Seminário de Pesquisa em educação da região sul.

Disponível em web: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/ganpedsul/paper/view/1328/134>

- Faleiros Vicente Paula y Faleiros, Eva Silveira. 2008. “Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes”. Coleção Escola para Todos. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2ª edição.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2004. “Gênero e políticas públicas”. Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 47-71, janeiro-abril/2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>
- Freitas, Olga Cristina Rocha. 2015. “A Feminização da Educação e Ocupação dos Espaços de Poder na Escola: a Força do Discurso Sexista e a Atuação da Mulher na Gestão Pública”. In Anais, 12 Congresso Nacional de Educação. Formação de Professores, Complexidade e Formação Docente. Disponível em web: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22_433_10801.pdf
- Freitas, Olga Cristina Rocha. 2017. A Feminização da Educação e Ocupação dos Espaços de Poder na Escola: a Força do Discurso Sexista e a Atuação da Mulher na Gestão Escolar. In Anais, 13º Mundos de Mulheres & Fazendo o Gênero 11. Disponível em web: https://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503154317_ARQUIVO_Afeminizacaodaeducacaoocupacaodosespacosdepodernaescola-aforcadodiscursosexista eaatuacao damulhernagestaoescolar_13MundodeMulheres.pdf
- Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF] 2013. Fora da escola não pode!: o desafio da exclusão escolar. – 1ª ed. – Brasília, DF: UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. 2016a. Resultado definitivo das eleições. Disponível em web: <http://www.se.df.gov.br/resultado-definitivo-das-eleicoes/>
- Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal [SEPLAG]. (2016). Gestão de Pessoas. Carreiras do DF. Disponível em web: http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/MAGISTERIO_PUBLICO.pdf
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018a. Brasil em síntese. Distribuição percentual da População por Sexo - Brasil - 1980 a 2010. Disponível em web: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018b. Estatísticas de gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em web: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. 2017. Relatório Luz da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. Disponível em web: <http://www.agenda2030.org.br/ods/5/>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2018. Censo Escolar. Disponível em web: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/documentos-e-legislacao1>
- Mendonça, Mauricio Brilhante. 2011. “Técnicas de Prospecção e Análise de Cenários Futuros nos Governos e Administração Pública do Brasil: Revisão da Produção Científica Brasileira de 2001 a 2010”. Disponível em web: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es51.pdf>
- Moritz, Gilberto Oliveira, Pereira, Mauricio Fernandes, Souza, Irineu Manoel, Herling, Luiz Henrique Debei, Moritz, Mariana Oliveira y Cesconetto, Simone Moretto. 2010. “A prospecção de cenários nas universidades: variáveis portadoras de futuro e a trajetória estratégica da UFSC para 2022”.

Disponível em web: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97033/A%20PROSPEC%C3%87%C3%83O%20DE%20CEN%C3%81RIO%20NAS%20UNIVERSIDADES%20VARI%C3%81VEIS%20PORTADO.pdf?sequence=1>

- Oliveira, Guacira Cesar, Barros, Ivônio y Souza, Maria Helena (Orgs). 2010. "Trilhas feministas na gestão pública". Centro Feminista de Estudos e Assessorias. Brasília. Disponível em web: <http://www.articulacaodemulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/06/TC-8-CFEMEA-Trilhas-Feministas-na-Gestao-P%C3%BAblica.pdf>
- Organização das Nações Unidas. [ONU] 2019. Conferências mundiais da mulher. Disponível em web: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>
- Organização das Nações Unidas. [ONU] 2019. ONU Mulheres. Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. Disponível em web: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumulheres/>
- Paes, F.J. G. y Rocha, S. E. M. (Orgs). 2017. Relatório Childs Right Now - Análises da Situação dos Direitos da Criança. Relatório de progresso dos direitos das crianças no Brasil. Disponível em web: <https://plan.org.br/estudos/>
- Pontes, Deysiane. Farias. 2015. Traços do perfil, formação e atuação dos gestores escolares do Distrito Federal. Disponível em web: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt05-4355.pdf>
- Souza, Ângelo Ricardo. 2006. Perfil da Gestão Escolar no Brasil. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Souza, Ângelo Ricardo. 2007. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. In Anais da Anped. Disponível em web: <http://3oreuniaio.anped.org.br/trabalhos/GT05-3334--Int.pdf>
- Thiesen, Juares Silva. 2009. Método para a construção e análise de cenários prospectivos em planejamento educacional baseado na gestão do conhecimento. Tese. Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis. Disponível em web: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93065>
- Vianna, Claudia Pereira. 2013. A feminização do magistério na educação básica e os desafios para a prática e a identidade coletiva docente. In: Yannoulas, Silvia Cristina (Org.). Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações. Brasília, DF: Abaré. (p. 159-180). Disponível em web: <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/44242>.
- Vidal, Eloisa Maia y Vieira Sofia Lerche. 2014. "Perfil e Formação de Gestores Escolares no Brasil". Dialogia, São Paulo, nº 19, (p. 47 – 66). jan/jun. Disponível em web: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/dialogia/article/view/4984>.

Sobre las autoras/About the authors

Gisele Dantas es Profesora e Psicóloga, mestre pela Universidade de Brasília em Psicologia Clínica e Cultura, doutoranda pelo programa, estuda gênero, mulheres e trabalho. Carla Antloga es Profesora en Universidade de Brasília - UNB/SEEDF.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Abandono escolar en la Educación Media Superior: Un problema por atender en México

Plasencia Díaz, Adriana

Instituto Nacional de Administración Pública, México

 adrianaplasencia@hotmail.com

 ORCID ID:

Artículo recibido: 08 abril 2020
Aprobado para publicación: 26 mayo 2020

Resumen

En México la deserción escolar ha aumentado significativamente en los últimos años. El abandono escolar en la escuela media superior es parte de una problemática nacional que requiere atención inmediata. Se piensa de forma simplista que dejar la escuela obedece a una decisión familiar, personal o unilateral; que depende de la situación económica del estudiante, o bien, de la falta de capacidad individual para aprender. La deserción escolar es un fenómeno multifactorial, en el que impactan las carencias económicas, la falta de apoyos, así como procesos de cambio psicológico y biológico, además de situaciones de riesgo, dada la creciente violencia y el deterioro del tejido social en prácticamente todo el territorio nacional. México es un país de niños y jóvenes que deben estar en la escuela, su única posibilidad de trascender su contexto social es la educación; de ahí, la importancia de conocer qué es y cómo se está comportando el fenómeno del abandono o deserción escolar, particularmente en la educación media superior. Se concluye que se puede observar un crecimiento constante de alumnos en el nivel medio superior, que puede deberse al crecimiento inercial de las tasas demográficas que impactan de forma automática a la población estudiantil. Sin embargo, si se hace una comparación entre la cantidad de alumnos en nivel primaria y en el nivel medio superior se observa un gran decrecimiento de alumnos que, de acuerdo con los porcentajes mencionados, se debe a la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela. Actualmente el gobierno mexicano fomenta diversos programas de apoyo para aquellos casos en los que los alumnos carecen de recursos para sus estudios, con el fin de brindarles más oportunidades para continuar sus estudios.

Palabras clave

Deserción escolar; abandono; Educación media superior; México

Abstract

In Mexico, school dropout has increased significantly in recent years. High school dropout is part of a national problem that requires immediate attention. There is a common simplistically thought that leaving school is due to a family, personal or unilateral decisions which depends on the financial situation of the student, or on the lack of individual capacity to learn. School dropout is a multifactorial phenomenon, which is affected by economic deficiencies, lack of support, as well as processes of psychological and biological change, as well as situations of risk, given the increasing violence and the deterioration of the social fabric in practically throughout the country. So, Mexico is a country of children and young people who must be in school, that is their only chance of transcending social context and economic mobility is education; here lies the importance of knowing what the dropout or dropout phenomenon is and how it is behaving, particularly in secondary education. It is concluded that a constant growth of students in the upper secondary level can be observed, which may be due to the inertial growth of demographic rates that automatically impact the student population. However, if a comparison is made between the number of students at the elementary level and the upper secondary level, a large decrease in students is observed, which, according to the percentages mentioned, is due to the lack of interest, aptitude or requirements for enter school. Currently, Mexican government is promoting various support programs for those cases in which students lack resources for their studies, in order to provide them with more opportunities to continue their studies.

Key words

Dropout; high-school education; Mexico

Introducción

El abandono escolar en la escuela media superior es parte de una problemática nacional que requiere atención inmediata. Se piensa de forma simplista que dejar la escuela obedece a una decisión familiar, personal o unilateral; que depende de la situación económica del estudiante, o bien, de la falta de capacidad individual para aprender. La deserción escolar es un fenómeno multifactorial, en el que impactan las carencias económicas, la falta de apoyos, así como procesos de cambio psicológico y biológico, además de situaciones de riesgo, dada la creciente violencia y el deterioro del tejido social en prácticamente todo el territorio nacional.

México es un país de niños y jóvenes que deben estar en la escuela, su única posibilidad de trascender su contexto social es la educación; de ahí, la importancia de conocer qué es y cómo se está

comportando el fenómeno del abandono o deserción escolar, particularmente en la educación media superior.

Dada la complejidad del problema que deseamos investigar, la hipótesis que planteamos es la siguiente: ¿El abandono escolar en la educación media superior de México es un problema en crecimiento? El objetivo por tanto es considerar si la deserción ha crecido o decrecido en la educación media superior, tomando en cuenta la situación de los jóvenes que están fuera de la escuela y los que tampoco acceden a oportunidades laborales, los llamados “*ninis*”. El término *nini* proviene de la clasificación presentada en el documento *Transforming Youth Work*,¹ elaborado por el gobierno central de Inglaterra a principios del siglo XXI para identificar a los diferentes grupos destinatarios de servicios juveniles en ese país. Ese documento define como un grupo objetivo prioritario a los jóvenes de entre 13 y 19 años que están fuera del sistema educativo, de alguna actividad económica remunerada o en capacitación, el acrónimo por sus siglas en inglés es NEET (*No employment, education, or training*).

En otros países, la educación media superior corresponde a un nivel de secundaria alta, de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE o ISCED, por sus siglas en inglés, 2011) establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), que es una herramienta adecuada para comparar sistemas educativos distintos; esta clasificación identifica al nivel de media superior como CINE 3 o educación secundaria alta, nivel educativo correspondiente a la preparatoria en México.

La Convención de Derechos del Niño (UNICEF, CDN, 2006) determina que se considera como tal a cualquier persona menor a 18 años y en nuestro país, de acuerdo con la Secretaría de Educación y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014), la edad normativa para estudiar la educación media superior es entre los 15 y los 17 años de edad. (ver Tabla 1)

Tabla 1. Educación obligatoria en México

Nivel	Duración	Edad para cursarlo
Preescolar*	3 años	3 a 5 años
Primaria	6 años	6 a 11 años
Secundaria	3 años	12 a 15 años
Media Superior**	2 o 3 años	15 a 17 años
-Bachillerato general		
-Bachillerato tecnológico		
-Profesional técnico		
-Capacitación para el trabajo		

Elaboración propia con datos de la SEP.

El periodo que se estudiará es entre los años 2001-2017, tomando en cuenta los ciclos escolares comprendidos en este tiempo.

¿Qué es el abandono escolar?

Para nuestra investigación consideramos que: “el abandono escolar, implica el incumplimiento, definitivo o temporal, de un trayecto escolar en el periodo establecido en el plan de estudios”. Es decir, es el alejamiento de un alumno de la institución educativa antes de que concluya la etapa que estaba cursando.

Según el artículo 3º Constitucional en nuestro país *“Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”* (CPEUM, 2017, p. 5).

En México, la educación obligatoria comprende la educación preescolar, primaria y secundaria; la media superior corresponde al bachillerato o preparatoria.

De ahí que cualquier niño, niña o joven que deje la escuela, temporal o definitivamente, en las edades que se determinan las idóneas para cursar los niveles escolares, se considera que estos alumnos abandonan la escuela. Debemos recordar que la educación en México es concebida como un derecho humano universal e inalienable al que todas las personas deben acceder en condiciones de equidad y en igualdad de circunstancias (CPEUM, 2017, p.7), y el Estado mexicano es el responsable de asegurar este derecho para garantizar trayectorias escolares exitosas (INEE, 2017, p. 13), de acuerdo a la Ley General de Educación (LGE) y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y al Acuerdo Número 442 emitido por la Secretaría de Educación Pública. A nivel estatal existen otros instrumentos normativos que reflejan el interés de los gobiernos por promover el logro educativo y la permanencia escolar, evitando la deserción (Guerrero, Puebla y Sonora). Además, desde 2012 la educación media superior es obligatoria en nuestro país (DOF, 2012), lo que significa la relevancia de mantener a los chicos en la escuela para reducir la exclusión económica, las brechas y fragmentación sociales.

La obligatoriedad de cualquier nivel educativo implica la asignación no sólo de más recursos presupuestales sino particularmente de un mejor gasto educativo; esto es, garantizar que los recursos se ejerzan de forma legal, eficiente, eficaz, transparente y de acuerdo con los principios de economía y honradez para el ejercicio del gasto público de acuerdo con el artículo 134 de nuestra Constitución Política¹.

En este sentido, podemos afirmar que nuestro país, a nivel federal y estatal, cuenta con un marco normativo suficiente que identifica el abandono como un problema que requiere de una política pública robusta para atenderle desde un contexto de complejidad y transdisciplinariedad. Por muchos años, la atención se ha centrado en la cobertura de los servicios educativos y poco hemos advertido acerca de la problemática para retener a los estudiantes en el sistema escolar.

¹ Legalidad, al estar prescrito en el Presupuesto de Egresos, regulado por un marco normativo; honradez, al aplicarse para los fines previstos, sin abusos o excesos; eficiencia, para que se logren los objetivos y fines programados; eficacia, al cumplir con las metas estimadas en tiempo y forma; economía, al ejercerse con las mejores condiciones para el gobierno y el propio Estado mexicano; y transparencia, al hacer público el ejercicio del gasto.

En las últimas dos décadas, a nivel Latinoamérica en países como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, se han realizado diversos estudios sobre retención escolar. Organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina coinciden en que el abandono escolar en la educación media superior oscila entre el 30 y el 50% de jóvenes entre 15 y 19 años. (SEP, SEMS, END, 2012)

Las causas principales del abandono escolar son múltiples y se interrelacionan entre sí. Además, el fenómeno se da tanto en las zonas urbanas como en las rurales, está lejos de ser exclusivamente urbano, o bien, de algún estrato económico o social específico. Tampoco se trata solamente de un asunto individual, de capacidad intelectual, de interés por el estudio.

Lo cierto es que los alumnos luchan una batalla diaria contra el abandono ante la pobreza, desigualdad, violencia, paternidad prematura, falta de alimentación adecuada, discapacidad física, problemas de aprendizaje, ingreso tardío, repetición o reprobación.

Tanto en Latinoamérica como en Estados Unidos y en nuestro país existen elementos coincidentes, hilos conductores que nos llevan a afirmar que se trata de una “epidemia silenciosa”, que además se da en el seno de las familias, sin socializarse. (Ver: Cerruti y Binstock, 2004; Román, 2009; Bridge-land, Dilulio y Morison, 2006; Rumberger y Lim, 2008). A partir de diferentes clasificaciones o metodologías, se identifican factores, categorías y hasta predictores que pueden guiar el diseño de políticas públicas de forma más adecuada.

Como fenómeno que requiere la acción pública es importante reconocer que hay diversos actores involucrados en la toma de decisiones, la inexistencia de un tomador central o único de definiciones al respecto crea un entorno de incertidumbre que sumado a los conflictos de intereses y de selección de alternativas que sean factibles de implementar, a partir de información, a veces incompleta o ambigua, trae como consecuencia resultados exigüos, limitados y hasta contradictorios. Debemos tener en cuenta que los jóvenes suelen percibirse como un grupo social altamente vulnerable para fines políticos, cuya participación electoral suele ser rentable en momentos de tensión política.

Es importante incluir también la perspectiva de los padres, quienes enfrentan disyuntivas sociales, económicas y culturales pues en algunos contextos, rurales o urbanos, los hijos siguen siendo proveedores de mano de obra a muy temprana edad. Las niñas se convierten en fuente de recursos al ser explotadas por sus propias familias para el comercio sexual o laboral. Además, de que muchos padres y madres están ausentes del entorno familiar.

Los maestros también se sienten limitados e impotentes ante las carencias en la vida de sus alumnos; aunque siguen considerando que la escuela es la principal salvadora de estas generaciones. Es importante reconocer que de acuerdo a la estadística levantada en los últimos años, los docentes cuentan con escasos recursos técnico-pedagógicos y en ocasiones, vocacionales para estar al frente de grupos con problemáticas diversas, individuales, familiares, comunitarias, sociales, que trascienden lo estrictamente académico, por lo que los maestros requieren capacitación y formación permanente para contar con herramientas para identificar posibles causas, comportamientos para prevenir el fenómeno, así como para atenderlo una vez que ya se dio.

Entre los factores que son determinantes en el abandono escolar, encontramos los siguientes:

Gráfico 1. Factores que influyen en el abandono escolar



Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que, en el caso de México, entre los factores sociales y culturales, la situación de violencia además de la falta de oportunidades laborales que se vive en los últimos años, también impacta sobre los estudiantes en su decisión de permanecer en la escuela.

Si bien es cierto que la deserción es un fenómeno multifactorial, multicausal, complejo, también lo es el hecho de que la escuela, la preparatoria, el bachillerato es el espacio de resonancia y evidencia de esta problemática. Estamos todavía tratando de indagar la génesis, la naturaleza y el desarrollo del fenómeno, que tradicionalmente ha sido asociado a la falta de oportunidades económicas de los jóvenes, aunque la realidad nos muestra una amplitud de elementos que están implícita o explícitamente vinculados. Conocemos las consecuencias, que podríamos circunscribir en efectos educativos y económicos, en términos de competitividad y desarrollo, sin embargo, hay toda una veta de categorías de análisis para definir políticas públicas más certeras y pertinentes, a nivel nacional, estatal y municipal.

¿Qué implica abandonar o desertar de la escuela?

Abandonar la escuela tiene un alto impacto en las personas, así como en las sociedades en conjunto. Los niños que no asisten a la primaria tienen una alta probabilidad de no adquirir la aptitud de leer y escribir, y en caso de tenerla, al dejar de asistir a la escuela a temprana edad, es posible que se olvide por desuso y se conviertan en analfabetas funcionales, siendo este el caso de muchos adultos

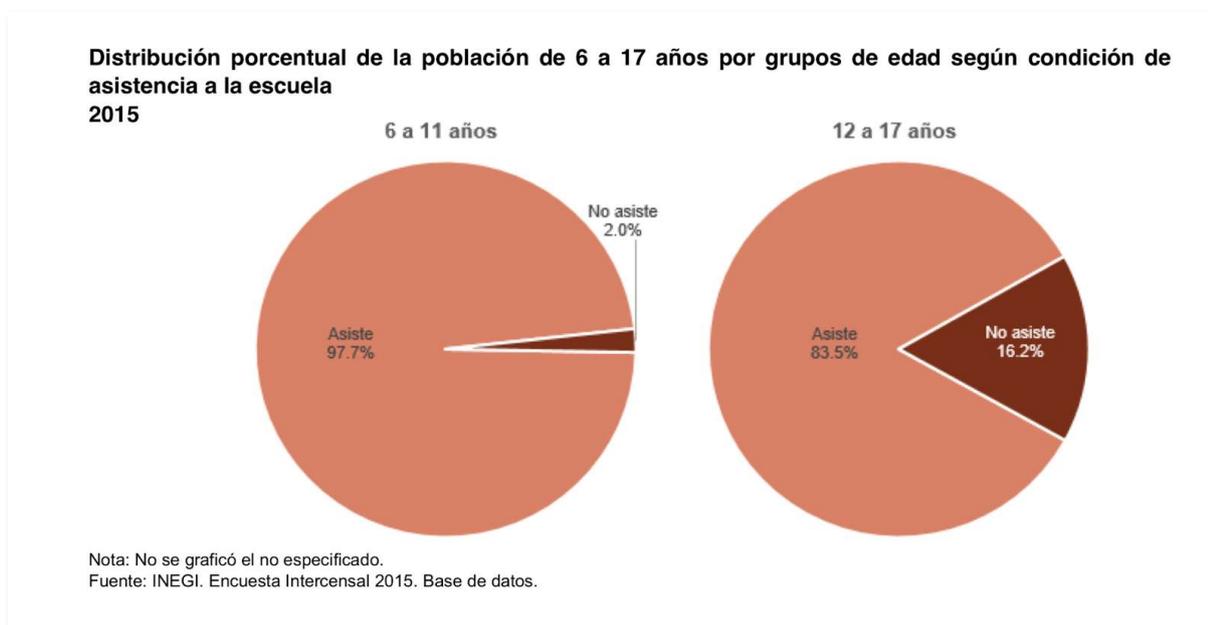
mayores que “poseen grandes limitaciones de empleabilidad debido preponderantemente a un nivel bajo de conocimientos y especialización” (CEPAL, 2010; UNESCO, 2011, p. 45).

Durante la administración federal gubernamental 2006-2012 se reconocen avances en materia de educación media superior, a partir de la creación de 1,100 instituciones de ese nivel, alcanzando una cobertura de más de 71% al final del sexenio de Felipe Calderón (RIEMS, 2012, p. 2). Se realizó por primera vez una Encuesta Nacional de Deserción Escolar con una estructura novedosa que incorporaba elementos cuantitativos, así como cualitativos desde la mirada de los actores involucrados, incluyendo a los padres de familia y, por supuesto, a los jóvenes, incluyendo aquellos que desertaron y los que permanecieron en la educación media superior, así como aquéllos que nunca se matricularon. La idea era recuperar una visión integral del fenómeno para distinguir sus causas y posibles efectos.

Las cifras oficiales reflejaban una disminución drástica de la deserción que pasó del 19.3% en el ciclo escolar 1994-1995 al 14.4% en el ciclo 2011-2012.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 ⁶ el 2% de los niños de 6 a 11 años no asisten a la escuela. En el grupo de 12 a 17 años, aumenta a 16.2 por ciento. En 2015, el 2.7% de la población de 6 a 11 años que asiste a la escuela tiene que trasladarse a otro municipio de la misma entidad para ir a lugar donde estudia.

Gráfico 2. Distribución porcentual de la población de 6 a 17 años por grupos de edad, según condición de asistencia a la escuela



Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Base de Datos

La información obtenida del Módulo de Trabajo Infantil 2017, indica que: “La principal razón por la que los niños de 5 a 17 años abandonan la escuela es por falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (42.2%), por la falta de recursos económicos (13.7% por ciento) y por el trabajo (12%).

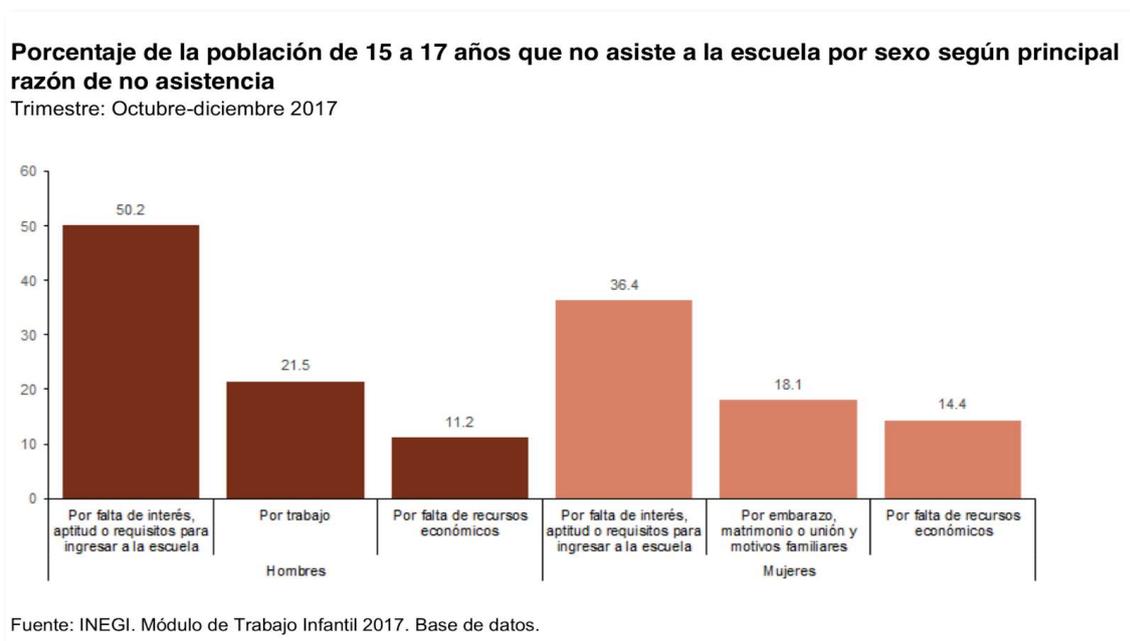
Gráfico 3. Población infantil que no asiste a la escuela según razón de no asistencia



Fuente: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2015 y 2017

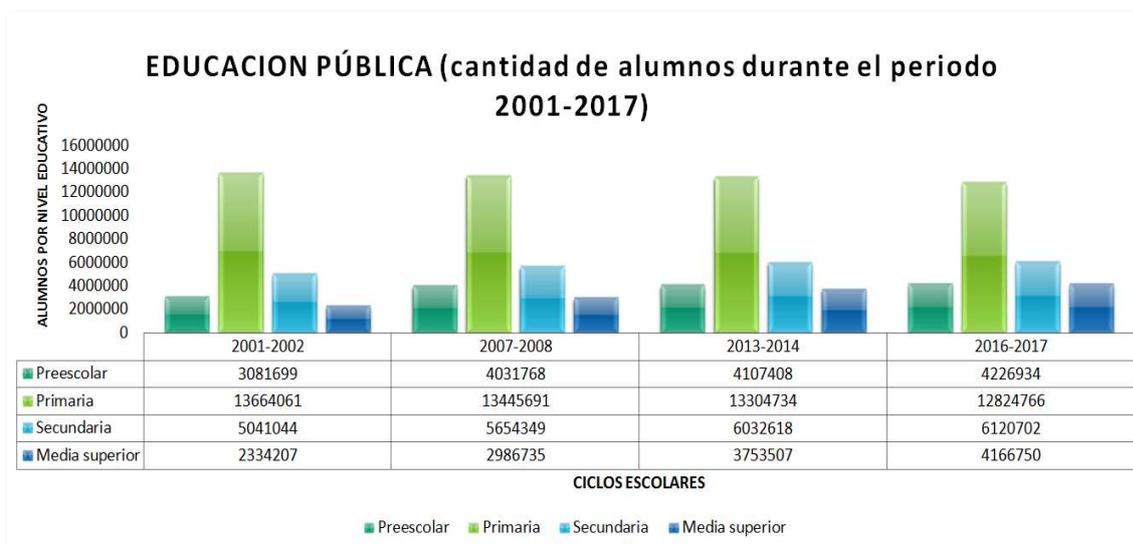
En los adolescentes de 15 a 17 años, la principal causa de no asistencia sigue siendo la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (43.5%). En segundo lugar, se encuentran aquellos que abandonan sus estudios por trabajar (14.4%), seguidos por aquellos que lo hacen por falta de recursos económicos (12.7 por ciento). Las causantes difieren por sexo; en los varones de 15 a 17 años destaca el trabajo como la segunda causa de abandono escolar (21.5%), mientras que en las mujeres esta posición es ocupada por el embarazo, matrimonio o unión y motivos familiares (18.1%).

Gráfico 4. Porcentaje de la población de 15 a 17 años que no asiste a la escuela por sexo, según principal razón de no asistencia

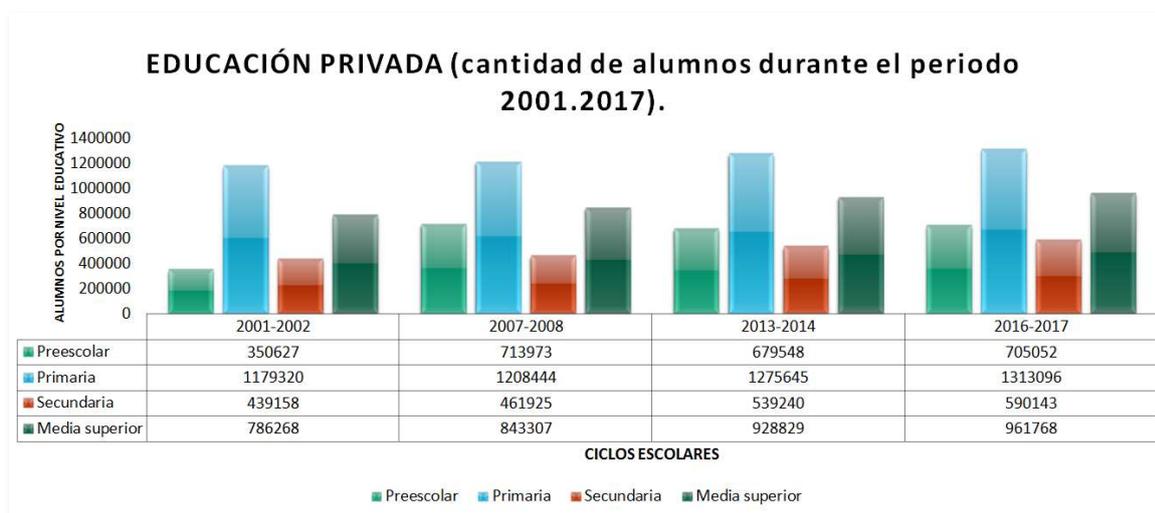


Fuente: INEGI. Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Base de Datos

Gráfico 5. Cantidad de alumnos durante el periodo 2001-2017-educación pública



Fuente: INEGI

Gráfico 6. Cantidad de alumnos durante el periodo 2001-2017- educación privada

Fuente: INEGI

De acuerdo con las gráficas anteriores (INEGI, 2017), en el sector público la mayor concentración de alumnos se encuentra en el nivel primaria, al pasar a la educación secundaria hay un enorme decrecimiento de alumnos, casi el 50%, que continúa hasta el nivel medio superior. Si analizamos la gráfica del sector privado es el mismo caso, excepto al llegar a la educación media superior, en donde no hay decrecimiento en comparación con la educación pública.

Por otro lado, observamos una mayor cantidad de estudiantes en el sector privado, ya que a nivel medio superior existen menos escuelas del sector público y la demanda es mayor, sin embargo, sí hay un crecimiento en la cantidad de alumnos en cada estrato por cada ciclo escolar debido a que la población del país aumenta constante y crecientemente.

La última Encuesta Intercensal de 2015 señala que de los 119.5 millones de mexicanos, 21.4 millones son jóvenes entre 15 a 24 años; de los cuáles, 6.5 millones son chicos de 15 a 17 años, es decir, un 5.4% con respecto a la población total. Las entidades federativas que concentran esta población son Estado de México, Veracruz, Jalisco, Ciudad de México, Puebla, Guanajuato y Chiapas.

Hoy, gracias a la decidida tarea de levantar estadística educativa, sabemos que en el ciclo escolar 2015-2016 se alcanzó una cobertura neta de 59.5%, es decir, 6 de cada 10 jóvenes en edad típica cursaron la educación media superior en cualquiera de sus modalidades (INEE, 2017), aunque también un 89.6% de jóvenes egresados de la secundaria no continuaron al siguiente nivel.

También sabemos que la tasa de abandono escolar entre los ciclos 2005-2006 a 2015-2016 ha fluctuado entre el 16.5% al 15.5%, o sea, entre 600 mil y 770 mil jóvenes dejan la escuela media superior.

Es importante tener en cuenta que la matrícula de educación media superior entre los ciclos 2000-2001 al 2017-2018 ascendió; tuvo una tasa de variación de 74%. Lo anterior significa que a pesar de que hay un mayor número de alumnos que acceden a la educación media superior, también se mantiene constante el número de jóvenes que abandonan ese nivel, principalmente en el primer año de la preparatoria o equivalente. Actualmente, la tasa de abandono oscila en 13%, lo que supondría una disminución respecto a principios del siglo XXI, pero se matiza si tomamos en cuenta el crecimiento del grupo etario que accede a la media superior.

Enfrentando el abandono escolar

La ENDEMS 2012 identificó varios factores que inciden en la permanencia de los chicos en la escuela media superior:

1. Identificación y atención de estudiantes en riesgo de desertar, por condiciones económicas, embarazos, desinterés, creándose diversos programas como *Síguelo*, *caminemos juntos*. Acompañamiento Integral para Jóvenes, operado por la SEP y se diseñó el Sistema de Alerta Temprana (SIAT)
2. Fortalecimiento del ámbito escolar y la calidad educativa, apoyando a chicos con bajo rendimiento escolar a través del Sistema Nacional de Tutorías Académicas, además del Programa de Fomento a la Lectura en la Educación Media Superior y el Programa Construye T para favorecer la inclusión, equidad y desarrollo de competencias individuales y sociales.
3. Promoción de oportunidades educativas flexibles, creadas a partir de la Reforma Integral de la Educación Media Superior para articular las ofertas en el nivel, permitiendo cambiar de un tipo de plantel a otro. El Programa de Becas de Educación Media Superior permitió otorgar apoyos de carácter económico.

Durante la administración federal gubernamental siguiente, es decir, 2012-2018, en el marco de la Reforma Educativa, se continuaron con los programas para disminuir el abandono escolar particularmente a través de apoyos económicos o becas para estudiantes, quienes tenían un promedio mayor a 9, recibían 200 pesos más de aquellos alumnos con un promedio menor, quienes recibían hasta 600 pesos mensuales.

Para el ciclo escolar 2013-2014 la SEP diseñó la estrategia *Movimiento contra el Abandono Escolar* para vincular a los diferentes actores involucrados en la problemática: estudiantes, padres de familia o tutores, docentes, directivos, para prevenir y detectar a tiempo las posibles causas que motiven a una persona desertar de la escuela media superior.

Este sexenio aumentó el número de becas considerablemente tanto para la educación básica como para la media superior y superior. Concentrándonos en la media superior, para el ciclo escolar 2012-2013 se asignaron 1,9 millones de becas y para el ciclo escolar 2017-2018, se alcanzó una cifra de 3.8 millones de apoyos a estudiantes del bachillerato a nivel nacional, a través del Programa de Becas para la Educación Media Superior, PROBEMS, (SEP, 2018).

Adicionalmente, el Programa de Becas PROSPERA apoyaba a casi 6.3 millones de niñas, niños y adolescentes que recibían una beca educativa en primaria, 2.85 millones, en secundaria, 2.04 millones, y en media superior, 1.4 millones. Es decir, sumadas las becas de PROSPERA Y PROBEMS se otorgaron a nivel nacional 7.7 millones de becas en el último ciclo escolar (SEP, 2018).

Es importante señalar, que en la administración del presidente Peña Nieto se diseñó y operó el Programa Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMA-JOVEN), llegando a beneficiar a 77.6 mil madres jóvenes y jóvenes embarazadas para mantenerlas en la escuela.

El gobierno que recién llega, 2018-2024, con un corte ideológico de izquierda, al tener de aliados a grupos disidentes de maestros y al sindicato oficial, plantea la abrogación de la Reforma Educativa, particularmente en lo que se refiere a los procesos de metaevaluaciones estandarizadas para docentes y alumnos, así como de la política educativa en general; sin embargo, en materia de abandono escolar, fortalece la práctica de apoyar con recursos presupuestales a todos los estudiantes de nivel básico, medio, medio superior y superior, con las siguientes modalidades: los recursos se asignarán de forma directa, a través de un medio digital (28%), refiriéndose probablemente a sistemas bancarios; 49% por una orden de pago y 23% en mesas de atención. La meta que se pretende alcanzar es de 7 millones 140 mil alumnos. (Gobierno de la República, 2019)

En las administraciones gubernamentales 2006-2012 y 2012-2018 se mantuvo la visión de realizar transferencias condicionadas en el marco de programas nacionales de inclusión social que permiten a las familias con ingresos por debajo del coeficiente de Gini, contar con recursos para evitar, o por lo menos, prevenir, el abandono escolar, particularmente en el nivel básico.

En el caso de la media superior, en ambos sexenios se plantearon acciones más integrales que cubrieran diversos factores del abandono escolar, entre ellos, el psicológico, el pedagógico y, por supuesto, el económico.

En la actual administración, la apuesta permanece en dotar de recursos a los estudiantes de básica y media superior, así como a los de superior, al igual que en las últimas dos administraciones. Por el momento, se desconocen si existen estrategias complementarias para atender el abandono escolar. Lo cierto es que este fenómeno continúa en crecimiento pues el 20% de becarios, dejaron sus estudios, de acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE, 2017).

Algunas recomendaciones y reflexiones finales

El abandono escolar es evitable, prevenible, atendible y cuando sucede, puede ser transformable. Se requiere una estrategia diseñada a partir de la complejidad que implica un asunto de esta naturaleza, en la que intervienen diferentes actores, diversas visiones y posiciones respecto de la problemática juvenil.

En los últimos 12 años se han desarrollado estrategias interesantes que requieren de una mayor coordinación a nivel administrativo y a nivel del centro escolar. Las becas, los apoyos económicos son importantes por lo que deben prevalecer, permanecer como uno de los componentes a

considerar; aún más decisivo que el dinero, está el entramado de apoyo familiar, escolar y social que requieren los jóvenes que incluye temáticas consideradas en los manuales de la caja de herramientas diseñada para el Movimiento Contra el Abandono Escolar, prevención de riesgos de abandono, inducción a la escuela media superior, hábitos de estudio, prevención y manejo de adicciones, tutoría entre pares, toma de decisiones, diseño de plan de vida, orientación educativa, habilidades socio-emocionales.

Sin duda, lo primero que se debe hacer es:

1. Seguir analizando y midiendo la problemática de abandono escolar.
2. Evaluar sistemáticamente las diferentes estrategias y políticas públicas en la materia.
3. Diseñar o rediseñar estrategias y políticas públicas, a partir de esas evaluaciones permanentes, que incidan en la prevención, en la detección de las causas para evitarlas, reducirlas, reorientarlas.
4. Establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes modalidades de media superior para facilitar la incorporación o reincorporación de los estudiantes, ya sea en la misma entidad federativa, o aún, entre distintos estados.
5. Mejorar los espacios, los ambientes escolares y las condiciones de aprendizaje, que, en ocasiones, están en medio de contextos de alta violencia y marginalidad, por lo que se pueden convertir en verdaderos focos de atracción para jóvenes que tienen frente a sí incentivos negativos inmediatos.
6. Capacitar a los docentes, a los padres de familia o tutores, a los directivos, al personal administrativo para la prevención del abandono y la detección y atención de las causas o problemáticas que lo provocan.
7. Actualizar los contenidos curriculares, los materiales y métodos educativos.
8. Generar climas de colaboración, cooperación, armonía entre docentes y alumnos y entre alumnos-alumnos.
9. Vincular la escuela al contexto económico y social, promoviendo un servicio social comunitario, un apoyo de los jóvenes hacia otros jóvenes en condiciones distintas a las de ellos, o bien, acompañamientos académicos, tutorías a estudiantes de básica.
10. Generar sistemas de información abierta, transparente, clara para los diferentes actores involucrados en esta problemática.

En México la deserción escolar ha aumentado significativamente en los últimos años. Como ya hemos observado, la cantidad de alumnos en cada nivel educativo es bastante variada, principalmente se puede observar un crecimiento constante de alumnos en el nivel medio superior, que puede deberse al crecimiento inercial de las tasas demográficas que impactan de forma automática a la población estudiantil. Sin embargo, si se hace una comparación entre la cantidad de alumnos en nivel primaria y en el nivel medio superior se observa un gran decrecimiento de alumnos que de acuerdo con los porcentajes mencionados se debe a la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela. Actualmente el gobierno mexicano fomenta diversos programas de apoyo para aquellos casos en los que los alumnos carecen de recursos para sus estudios, con el fin de brindarles más oportunidades para continuar sus estudios. ➤

Referencias/References

- Álvarez, L. (2009). Comportamiento de la deserción y reprobación en el colegio de bachilleres del estado de Baja California: Caso Plantel Ensenada en Memorias de Congreso Nacional de Investigación Educativa, pp. 1-14;
- Balfanz, R. Y Mac, D. (2007). Preventing student disengagement and keeping students on the graduation path in urban middle-grades schools: early identification and effective interventions. *Educational Psychologist*, vol. 42, núm. 4. Pp 223-235.
- Bridgeland, J.M., Dilulio, J.J y Morison, K.B (2006) Silen epidemic: Perspectives of High School Dopouts. Recuperado el 24 de enero de 2019, de: <http://www.gatesfoundation.org/unitedstates/Documents/TheSilentEpidemic3-06FINAL.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [CDHCU] (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Recuperado el 17 de enero de 2019, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2010). Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto. Recuperado el 1 de junio de 2018, de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3747/1/S2009862_es.pdf.
- Department for education and skills (2002). Transforming Youth Work. Connexions. ISBN No: 1 84185 865X
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (obligatoriedad del bachillerato)
- Gobierno de la República, 2019. Presentación del Programa de Becas. Secretaría de Educación Pública y Presidencia de la República. Palacio Nacional. Conferencia de Prensa. Mayo 28.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Encuesta Intercensal. INEGI, recuperado el 6 de enero 2019 en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/poblacion2018_Nal.pdf
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). El derecho a una educación de calidad. Informe 2014. México. Recuperado el 23 de enero de 2019, de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/105/P1F105.pdf>
- Juárez Pineda, Erick. (2018). Abandono escolar en bachillerato: una mirada a las raíces del fenómeno. *Revista Red*. No. 11. Septiembre-diciembre. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Román, M. (2009). Abandono y Deserción Escolar: Duras evidencias de la incapacidad de retención de los sistemas y de su porfiada inequidad, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, pp. 95-119. Recuperado el 30 de enero de 2019 de: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4REICE%207,4.pdf>
- Rumberg, R.W. & Lim, A.S. (2008). Why students drop out of school: a review of 25 years of research in California Dropout Research Project. Report 15. Recuperado el 1 de febrero de 2019, de: <http://www.slocounty.ca.gov/Assets/CSN/PDF/Flyer+-+Why+students+drop+out.pdf>

- Secretaría de Educación Pública (2012). Reforma Integral de la Educación Media Superior. México, p. 2. Documento Interno.
- Secretaría de Educación Pública (2012). Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación media Superior. Subsecretaría de Educación Media Superior, SEP. México, p.15-35.
- Secretaría de Educación Pública, 2018. Libro Blanco de la Reforma Educativa. Consultado en /Libro%20Blanco%20Reforma%20Educativa%202012-2018%20(2).pdf.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] (2011). International Standard Classification of Education: ISCED: 2011. UNESCO Institute for Statistics [UIS]. Recuperado el 23 de enero de 2019, de: uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en-pdf
- United Nations International Children 's Emergency Fund [UNICEF] (2006). Convention on the Rights of the Child [CRC o CDN, por sus siglas en español]. Recuperado el 26 de enero de 2019, de: www.un.org/es/events/childrenday/pdf/rights.pdf.

Sobre la autora/About the author

Adriana Plasencia es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde también curso una Maestría en Administración Pública. Realizó un posdoctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana sobre temas de transparencia en el sector educativo. Además, es egresada de la Academia de Gobernanza China y de la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido distinguida por el CONACYT y por la Comisión México-Estados Unidos Fullbright-García Robles como becaria para realizar estudios de posgrado en la Universidad de Georgetown. Es consultora independiente y asociada del INAP-México desde hace más de quince años, en donde ha sido miembro del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas y del Comité de Estatutos y Reglamento. Actualmente es académica en la UNAM y el INAP-México, además de ser asesora para temas de transparencia y anticorrupción tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo a nivel federal y estatal. Colabora en proyectos de asesoría de política educativa, gestión del conocimiento e innovación para la evaluación de la educación. Es autora de los libros: *Gerencia Pública* y *La federalización del servicio educativo en el Distrito Federal. Una tarea pendiente*; así como de diversos artículos en materia de transparencia, anticorrupción y administraciones educativas.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Teoría y realidad del capital humano en México: alcances y consecuencias de la educación por competencias

Guerrero Olvera, Miguel

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

 mguerreroolvera_2002@yahoo.com.mx

 ORCID ID: 0000-0003-0206-1117

Artículo recibido: 27 febrero 2020

Aprobado para publicación: 29 abril 2020

Resumen

En el presente documento se reflexiona sobre la viabilidad en la aplicación de la teoría del capital humano y del modelo educativo por competencias en México, utilizando como referencia las aportaciones de Michel Foucault, Gary Becker y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; la propuesta de competencias de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea, y el modelo educativo de una universidad pública en México. Se concluye que el mercado de trabajo en México, integrado en más de un 90% por micro, pequeñas y medianas empresas, con un tiempo de vida de 5 años y poco afectas a operar por competencias, presenta restricciones para ser receptivo del recurso humano formado bajo el modelo educativo por competencias y dificulta la validez de la teoría del capital humano sobre los montos de la renta obtenida por su inserción en el mercado de trabajo.

Palabras clave

Capital humano; competencias; modelo educativo; inserción laboral; mercado de trabajo

Abstract

This document analyzes the feasibility in the application of the theory of human capital and the educational model by competencies in Mexico, using as reference the contributions of Michel Foucault, Gary Becker and the Organization for Economic Cooperation and Development; the proposal of competences of the Directorate General of Education and Culture of the European Commission, and the educational model of a public university in Mexico. It is concluded that the labor market in Mexico, integrated in more than 90% by micro, small and medium enterprises, with a life time of 5 years and little affected to operate by competences, presents restrictions to be receptive to the trained human resource under the educational model by competences and hinders the validity of the theory of human capital on the amounts of income obtained by its insertion in the labor market.

Key words

Human capital, skills, educational model, labor insertion, labor market.

Introducción

El presente documento se refiere al tema del capital humano y al modelo educativo por competencias. El primero por corresponderse con la tendencia actual de encausar la formación y desempeño de los recursos humanos para hacer de las empresas unidades productivas y competitivas en un mercado que ha hecho de la competencia el atributo principal para su éxito económico, pasando a conceptualizar a los recursos humanos como una forma de capital cuya productividad y beneficios derivarán de la inversión realizada en temas de educación, afecto, salud, tecnología, etc. Haciendo del modelo educativo por competencias el mecanismo idóneo para la formación de estos recursos.

El interés de este tema, tras veinte años de su operación en México, es porque resulta difícil observar en el día a día de las empresas la presencia de las competencias, y en el beneficio de los profesionistas, tras su inserción en el mercado de trabajo, los montos de renta enunciados por la teoría del capital humano. Todo ello induce a la pregunta sobre la viabilidad de estos modelos en países distantes a las condiciones culturales, económicas, políticas y sociales de sus países de origen.

Para llevar a cabo esta investigación se partió de las aportaciones realizadas en torno al capital humano por Michel Foucault, Gary Becker y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como del modelo por competencias impulsado desde la OCDE y la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea, y operacionalizado en su modelo educativo por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), para finalmente contrastar estos referentes teóricos con la realidad empresarial en México, y de los profesionistas preparados bajo este modelo cuando se insertan en el mercado de trabajo.

Para tal fin, el presente documento se organizó mediante la presentación de diversos apartados. En los tres primeros se da cuenta de la interpretación del capital humano realizada por Foucault, Becker y la OCDE; en el cuarto se presentan los rasgos generales del modelo educativo por competencias, y en el quinto se hace referencia a las generalidades contempladas al respecto en el modelo

universitario de la UAEM, para finalmente, en el último apartado, contrastar todo esto con el tipo de empresa y con las posibilidades de inserción exitosa de los profesionistas formados bajo este modelo en México.

Michel Foucault y el capital humano

Teniendo como referente la crítica al keynesianismo, en el siglo XX se manifestaron dos propuestas de recomposición del liberalismo clásico: el Ordoliberalismo alemán y el Neoliberalismo norteamericano; propuestas de naturaleza económica que Michel Foucault en sus obras Seguridad, población, territorio (2007) y Nacimiento de la biopolítica (2007), hizo transitar al terreno político como modelo de gobierno construido a partir de la libertad de los actores económicos; sin embargo, por ahora sólo se hará referencia al tratamiento y reflexión que a Michel Foucault le mereció el neoliberalismo en su vertiente del capital humano.

De acuerdo con Foucault (2007), el Ordoliberalismo alemán parte de la libertad de mercado para conformar lo que sería el principio organizador del Estado, que logrará su legitimidad por ser garante de la ausencia de prácticas monopólicas y por estar organizado y regulado por la lógica del mercado, quien a su vez deberá estar organizado no por el intercambio, sino por la competencia:

El gobierno debe acompañar de un extremo a otro una economía de mercado. Ésta no le sustrae nada. Al contrario, señala, constituye el índice general sobre el cual es preciso poner la regla que va a definir todas las acciones gubernamentales. Es preciso gobernar para el mercado y no gobernar a causa del mercado. (Foucault, 2007:154)

La participación del Estado en este contexto de libre competencia deberá darse lejos de prácticas de planificación, de fijación de precios, de creación de empleos o de inversión pública directa. Contrariamente, deberá propiciar que los sujetos que integran a la población adquieran ciertas características que les permitan insertarse de forma positiva y productiva en el mercado, por lo que no se trata de crear sujetos subsidiados buscando establecer un criterio de igualdad entre ellos, sino de propiciar que estén en las mejores condiciones de competir y se hagan responsables de sus riesgos individuales, enfermedades o accidentes, sin estar a expensas de la protección gubernamental por contar con un ingreso suficiente por la práctica de las cualidades o competencias adquiridas en su proceso de formación:

No se trata, en suma, de asegurar a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos. (Foucault, 2007:178)

Con lo anterior, se pretende que lo característico de la sociedad no sea el intercambio de mercancías, sino los mecanismos de la competencia, es decir, se busca no una sociedad de supermercado, sino una sociedad de empresas, o en otras palabras, no se busca un individuo consumidor, sino un individuo que sea empresario de sí mismo (Foucault, 2007:211)

Para Foucault, el modelo de neoliberalismo norteamericano trasciende las propuestas del Ordoliberalismo Alemán por hacer de la lógica del mercado el principio rector de toda actividad social de

los sujetos, por ejemplo, en el proceso de formación que permita generar sujetos con ciertas características derivadas del cuidado que les otorgue la madre cuando niños, de su educación formal, de su alimentación, del cuidado de su salud, etc., lo que se manifestará como una inversión que al paso del tiempo dará dividendos no en forma de salario, sino de renta, convirtiendo a los sujetos en una forma de capital. En un capital humano que al paso del tiempo obtendrá una renta relacionada con la inversión realizada desde su infancia, es decir, todos aquellos aspectos que se hayan invertido en su formación.

La participación que tendrá el poder público en la formación de este capital será la de ofertar recursos humanos que contengan en sí una mayor cantidad y calidad de competencias para insertarse de manera lo más productiva posible en los procesos de producción, por lo que la participación del poder público en la formación de esos recursos deberá juzgarse desde una relación costo-beneficio, que será el parámetro de evaluación de sus diversos programas sociales relacionados con la educación y la salud, dado que sus costos deberán ser menores a los beneficios en la formación de los recursos humanos, esto es, del capital humano, de lo que deriva la visión del hombre económico en donde toda acción que se realice, encaminada a la mejora de sus competencias, habrá de ser evaluada por su impacto productivo una vez que se inserten en el mercado:

El problema de la identificación del objeto del análisis económico con cualquier conducta, que por supuesto implicaría una asignación óptima de recursos escasos a fines alternativos, lo cual es la definición más general del objeto del análisis económico tal como la planteó, a grandes rasgos, la escuela neoclásica. (Foucault, 2007:306-307)

De lo anterior, derivará que todo proceso educativo debe percibirse como una forma de asignación óptima de recursos escasos para la obtención de un beneficio a mediano y largo plazo que dé lugar a sujetos altamente productivos por la adquisición de las capacidades o competencias que se harán presentes una vez que se inserten en el mercado de trabajo, lo que dará lugar a la necesidad de que estos sujetos manifiesten libremente sus capacidades adquiridas, por lo que lejos de generar procesos de intervención en su comportamiento, lo que deberá de proceder es un “dejarlos hacer”; un dejarlos hacer que para evitar que derive en procesos anárquicos o de desorden, deberá ser encausado desde el proceso de formación a una forma de condicionamiento sobre su comportamiento para que actúe siempre en función de su propio interés, de un interés que se ha venido formando y formulando a partir del proceso educativo en el que se vio inmerso desde su infancia:

Se trata, por lo tanto, de elecciones irreductibles e intransmisibles para el sujeto. Ese principio de una elección individual, irreductible, intransmisible, ese principio de una elección atomística e incondicionalmente referida al sujeto mismo es lo que se llama interés. [...] La idea de un sujeto de interés, y me refiero a un sujeto como principio de interés, como punto de partida de un interés o lugar de una mecánica de los intereses. [...] Lo importante es que el interés aparece, y por primera vez, como una forma de voluntad, una forma de voluntad a la vez inmediata y absolutamente subjetiva. (Foucault, 2007:313)

Será un interés construido desde el proceso de formación en que se introdujo al sujeto para la adquisición no sólo de competencias, sino también de una interpretación de la realidad desde una

perspectiva que gire en torno al mercado, esto es, el sujeto habrá sido formado desde una visión eminentemente mercantil, lo que hará que su interés no pueda contravenir al interés del sistema, por el grado de correspondencia entre la interpretación del sistema y la interpretación que el sujeto hace de su realidad en la búsqueda de la atención a su propio interés:

Y no sólo cada uno puede seguir su propio interés, sino que es preciso que lo haga, que lo siga hasta el final en procura de elevarlo al máximo, y entonces se encontrarán los elementos sobre cuya base el interés de los otros no sólo se preservará, sino que incluso se incrementará. (Foucault, 2007: 317)

Este proceso de acoplamiento social de los intereses, que se manifiesta como resultado del proceso formativo de los sujetos, es lo que pasa identificarse con la presencia de la mano invisible del mercado, por lo que cuando el sujeto actúa pensando solamente en función de su interés, en realidad estará también contribuyendo al interés de los otros (Foucault, 2007), de lo que deriva la pertinencia del principio del “dejar hacer”, esto es, de dar libertad a que los sujetos actúen en el campo de decisión eminentemente personal, dado que, como se ha mencionado, la búsqueda de su beneficio implicará la obtención del beneficio de todos, considerando el interés compartido que ellos tienen como resultado del proceso de formación de que fueron objetos al ser depositarios de la inversión que desde el poder público, a través de la educación, y de dar atención a otros procesos como la alimentación y la salud, fueron manifestándose en ellos como forma de inversión pública y privada.

Gary Becker y las competencias

De acuerdo con Gary Becker (1993) existe un tipo de capital que sin ser físico o financiero, genera ingresos y otros productos útiles durante periodos largos; es un tipo de capital derivado de aspectos como: la escolarización, un curso de capacitación en informática, los gastos en atención médica y las conferencias sobre las virtudes de la puntualidad y la honestidad. Aspectos imposibles de separar de la persona, y que son importantes porque incrementan sus ingresos durante gran parte de su vida.

De todos estos aspectos, para Becker el más importante es la educación, por lo que: “Los ingresos de las personas más educadas casi siempre están muy por encima del promedio, aunque los beneficios son generalmente mayores en los países menos desarrollados.”¹ (Becker, 1993: capítulo 2, sección 2, párrafo 1) En consecuencia, quien no cuenta con una educación universitaria seguramente encontrará dificultades para insertarse en las economías modernas, por lo que éste debería de ser un aspecto permanentemente atendido por el poder público para mejorar la calidad de los ofertantes de trabajo.

Cabe señalar que para Becker el proceso educativo debe ser permanente y en constante evaluación, hoy llamados procesos de certificación, por lo que este autor se manifiesta en contra del llamado “credencialismo” que sólo da cuenta de la adquisición de conocimientos en tiempos pasados y en

¹ La traducción es propia.

forma particular en su proceso educativo formal, pero no así de las habilidades obtenidas en su vida laboral, razón por la cual recomienda:

Una forma más económica y eficiente de proporcionar información a los empleadores es que los adolescentes ingresen directamente en la fuerza laboral, como lo hicieron antes de la revolución industrial. Se aprendería mucho más sobre sus habilidades relacionadas con el trabajo y otras características después de seis años de experiencia laboral que después de seis años adicionales de escolaridad.² (Becker, 1993: capítulo 2, sección 2, párrafo 16)

Lo hasta aquí señalado no demerita el papel que en la formación del sujeto desempeñan otros factores, como el familiar, sea en un sentido negativo, por ejemplo, el maltrato de los padres hacia sus hijos, o positivo, al proporcionarles un espectro solidario y firme para motivarlos. Es por esto que el papel de la familia resulta relevante en el apoyo brindado para que el individuo se inserte en un proceso permanente de educación formal, pero cuando ésta no pueda por restricciones presupuestales, una alternativa sería que el gobierno facilite este acceso mediante el otorgamiento de préstamos a los estudiantes para financiar su educación universitaria.

Ha decir de Gary Becker, el ingreso permanente de los ingresos de un país es derivado del permanente y creciente aumento de la educación y la capacitación de sus recursos humanos, por lo que:

Presumiblemente, la respuesta radica en la expansión del conocimiento científico y técnico que aumenta la productividad del trabajo y otros insumos en la producción. La aplicación sistemática del conocimiento científico a la producción de bienes ha aumentado en gran medida el valor de la educación, la educación técnica y la capacitación en el trabajo a medida que el crecimiento del conocimiento se ha incorporado a las personas: científicos, académicos, técnicos, gerentes y otros contribuyentes a la producción.³ (Becker, 1993: capítulo 2, sección 4, párrafo 2)

En síntesis, para este autor, la relevancia del capital humano es tal, que sus bondades no sólo se reflejan en el ámbito personal del trabajador, sino se hacen extensivas al crecimiento científico y tecnológico de un país, dado que cuando existen trabajadores más y mejor educados, y con mayor capacitación en el trabajo, y no sólo para el trabajo, los sectores productivos progresan permanentemente.

La OCDE, capital humano y competencias

En esta misma línea de reflexión sobre el capital humano, se encuentra lo señalado por la OCDE, para quien: “El éxito económico depende de manera crucial del capital humano: el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que le permiten a la gente contribuir a su bienestar personal y social, así como el de su país.” (Keeley, 2007:5)

² La traducción es propia

³ La traducción es propia

Al igual que para Becker, la OCDE considera a la educación como un elemento clave para la formación del capital humano, por considerar que cuando los individuos obtienen mejor educación, al paso del tiempo, y en su calidad de fuerza de trabajo, obtendrán mejores ingresos, lo que también habrá de verse reflejado en el crecimiento económico de los países. Su trascendencia será mayor al incidir directamente en el incremento de los niveles de salud, por lo que:

En vista de su importancia para el desarrollo económico y social, el capital humano ha sido durante mucho tiempo una prioridad de la OCDE, organización muy involucrada en la educación: se ha esforzado por entender cómo se puede educar y aprender mejor en el aula y ha ayudado a los sistemas educativos de los países miembros a aprender de los éxitos y los fracasos de otros. Tal vez el más conocido es el programa PISA, que mide las competencias de estudiantes de 15 años de edad en más de 40 países de todo el mundo. Pero la OCDE también aborda temas como la escolaridad de mañana, el cuidado infantil, la educación, el aprendizaje de por vida y la educación superior. (Keeley, 2007:5)

Para esta Organización, el rendimiento de la inversión para la formación del capital humano es a largo plazo, por lo que la atención a temas de salud resulta también prioritaria.

Partiendo del proceso permanente y continuo del cambio de la realidad económica, política y social, nunca podrá decirse que el capital humano está formado por siempre y para siempre, sino que, rechazando también la idea del “credencialismo”, al igual que Gary Becker, señala la OCDE que el proceso de actualización deberá acompañar permanentemente a los individuos para adquirir las competencias que el mercado laboral le demande, lo que da lugar al surgimiento de la llamada economía del conocimiento, en donde:

[...] el valor del conocimiento y la información en todas sus formas se está volviendo cada vez más aparente, y la rápida difusión de la tecnología de la información de alta velocidad está facilitando esta tendencia. El resultado final es que el cerebro, y no el músculo, es cada vez más valioso, lo que contribuye a ampliar la brecha de ingresos entre los que tienen altos niveles de educación y los que no. (Keeley, 2007:16)

Es por ello, y a diferencia del pasado, en donde la economía dependía en demasía de los activos físicos, y por lo tanto del esfuerzo físico de los trabajadores, hoy día la fuente principal del crecimiento económico depende de un bien intangible: la información, lo que demanda del factor trabajo que cuente con nuevas habilidades y conocimientos para transformar la información en factor del crecimiento económico.

Resalta en este sentido la definición que da la OCDE sobre el capital humano: [son] los conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico.” (OCDE, 2007: 13) Si bien en esta definición está implícita la idea de que sólo una fuerza educada habrá de posibilitar el crecimiento económico, también nos señala el hecho de que toda inversión en la formación del individuo habrá de redituarse ganancias personales en forma de renta, e igualmente, aquella idea que nos refiere al bienestar colectivo por propiciar que los individuos participen en grupos colectivos de apoyo a la comunidad.

De acuerdo con la OCDE:

[...] para que la educación sea realmente eficiente se necesita ofrecer un conjunto más amplio de competencias que ayuden a la gente a sortear su camino por el mundo moderno. Una competencia es más que un simple conocimiento y más que una simple habilidad. Incluye elementos de ambos, pero también involucra actitudes. (Keeley, 2007:67)

Por lo anterior, la propia OCDE hace la recomendación de las siguientes categorías de competencias que habrán de estar cubiertas en los objetivos de toda educación:

- La habilidad para utilizar eficientemente “herramientas” tales como el lenguaje y las computadoras.
- La habilidad para interactuar con gente de culturas y orígenes diferentes.
- La habilidad para manejar nuestras propias vidas. (Keeley, 2007: 68)

Derivado de estos objetivos, las habilidades que se habrán de impulsar, relacionadas con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son las siguientes:

- Habilidades funcionales TIC, que incluyen habilidades relevantes para un buen uso de las diferentes aplicaciones;
- Habilidades TIC para aprender, que incluyen habilidades que combinan las actividades cognitivas y de orden superior con habilidades funcionales para el uso y manejo de estas aplicaciones;
- Habilidades propias del siglo XXI, necesarias para la sociedad del conocimiento donde el uso de las TIC no es una condición necesaria. (OCDE, 2010: 5-6)

Las competencias por enseñar deberán darse en tres dimensiones:

1. La dimensión de la información. De acuerdo con los procesos de información y conocimiento, esta dimensión incluye dos divisiones:

- *Información como fuente:* búsqueda, selección, evaluación y organización de la información.
- *Información como producto:* la reestructuración y modelaje de la información y el desarrollo de ideas propias (conocimiento). (OCDE, 2010: 7-8)

2. La dimensión de la comunicación. Esta dimensión posee a su vez, otras dos subdimensiones:

- *La comunicación efectiva.* Una vez que se han completado los primeros pasos del trabajo con información y comunicación, compartir y transmitir los resultados de la información es muy importante para el impacto del trabajo en sí.
- *Colaboración e interacción virtual.* Las TIC suministran herramientas para el trabajo colaborativo entre iguales dentro y fuera de la escuela (OCDE, 2010: 8-9)

3. La dimensión ética e impacto social. Como las dimensiones anteriores, ésta también se divide en dos subdimensiones éticas:

- *Responsabilidad social.* La responsabilidad social implica que las acciones de los individuos puedan tener impacto sobre la sociedad en su conjunto, en un sentido positivo (por ejemplo, la responsabilidad de actuar) y en un sentido negativo (la responsabilidad de abstenerse de llevar a cabo ciertas acciones).
- *Impacto social.* Esta dimensión atañe al desarrollo de una conciencia sobre los retos de la nueva era digital. (OCDE, 2010: 9)

En este sentido, cobra relevancia el modelo educativo por competencias encaminado a dotar al individuo de los atributos, habilidades y competencias necesarias, se dice, para insertarse de forma exitosa en el mercado de trabajo que está en espera de recursos humanos competentemente preparados, de lo cual pasaremos a ocuparnos a continuación.

El modelo educativo por competencias

Un modelo educativo por competencias parte del supuesto que en todo proceso de enseñanza-aprendizaje es importante que el conocimiento tenga sentido para el docente y para el alumno, dado que este proceso deberá fortalecer las capacidades de ambos participantes, estimulando su creatividad e imaginación para resolver los problemas que enfrenten en la vida cotidiana y laboral, por lo que más que sustentarse en la transmisión de información, deberá estar encaminado a generar soluciones a los diversos problemas en estos ámbitos.

En este proceso de enseñanza-aprendizaje compartido, se tendrá como objetivo que el alumno aprenda a aprender, a ser y a convivir, por lo que será de gran impacto en los ámbitos individual y social de los participantes, desempeñando en ello un papel relevante el conocimiento de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Al interior de este modelo prevalece la consideración de las competencias proporcionada por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea (2006), para la cual una competencia es la combinación de destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes, y la inclusión de la disposición para aprender además del saber cómo, posibilitándose que el educando pueda generar un capital cultural o desarrollo personal, un capital social que incluye la participación ciudadana, y un capital humano o capacidad para ser productivo. Para esta Dirección las 8 competencias clave son las siguientes:

1. Comunicación en la lengua materna;
2. Comunicación en lenguas extranjeras;
3. Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología;
4. Competencia digital;
5. Aprender a aprender;
6. Competencias sociales y cívicas;
7. Sentido de la iniciativa y espíritu de empresa, y
8. Conciencia y expresión culturales. (p. 3)

De acuerdo con Rosario Ortega (2008), el educando no sólo debe saber manejar sus saberes (conocimientos), sino que también debe tener bajo su control sus interacciones sociales, sus emociones y sentimientos, así como sus actividades y, además, debe ser capaz de reconocer, interpretar y aceptar las emociones y sentimientos de los demás; lo que nos induciría a pensar en este modelo como altamente creativo, innovador y estimulador para que el ser humano sea mucho más de lo que cotidianamente es, para que esté en condiciones de resolver problemas y se comporte conforme a lo significativo de su existencia, en la vida y en el trabajo, adquiriendo y manifestando de forma permanente un espíritu emprendedor e innovador.

El modelo por competencias en acción

Presentemos a continuación los rasgos generales del modelo universitario⁴ de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), formulado por competencias. Cabe señalar que la UAEM realiza tres funciones: a) docencia, b) investigación y c) difusión de la cultura y extensión de los servicios, y que su modelo responde a las siguientes condiciones:

⁴ Modelo Universitario es el conjunto de finalidades, principios, lineamientos y postulados que definen la posición de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos frente al entorno y orientan su quehacer académico” (Samarán 7),

Cuadro 1. Condiciones del desarrollo de las universidades y la posición de la UAEM

Condiciones	Posición de la UAEM
1. Se fortalecen los ideales democráticos y la defensa de los derechos humanos.	Participa activamente en ese proceso. Con un sentido incluyente y de apertura al otro, promueve la diversidad entendida como la circunstancia de coexistir los iguales en derechos, pero diferentes en distintos aspectos. Reivindica los derechos humanos: los civiles, sociales y culturales.
2. La sociedad de la información es una realidad y se promueve el avance hacia las sociedades del conocimiento.	Opta por una sociedad del conocimiento al servicio del desarrollo humano; reúne una masa crítica de investigadores y apuesta a la generación de saberes científicos, tecnológicos, artísticos y humanísticos, aprovechando todos los recursos e incluyendo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), para contribuir de manera innovadora y creativa a resolver los grandes problemas de la humanidad.
3. Gestión del trabajo centrada en una organización adaptable al mercado, que demanda calificaciones laborales.	Elige trabajar un enfoque de formación en el que las competencias son un ingrediente necesario, pero subordinado al desarrollo integral de la persona y a la preparación de profesionales y ciudadanos comprometidos con el desarrollo sostenible y la dignidad humana.
4. Los medios de comunicación tienen enorme impacto en la vida humana; determinan valores y fomentan el consumismo.	Opta por la producción de conocimientos objetivos y de crítica ética cultural; frente a la racionalidad funcional del mercado, mantiene un sentido humanista y compromiso social. Fomenta el conocimiento de las culturas mediáticas para hacer un uso crítico de los medios con fines de divulgación y comunicación.
5. Calidad y evaluación, base del financiamiento universitario, promueven rivalidad y aislamiento.	Traduce los procesos de evaluación en oportunidades de aprendizaje y crecimiento, al tiempo que teje redes y aprende de los otros y de sus culturas, dando lo mejor de sí misma en aras de su finalidad.
6. Demanda social por la educación a lo largo de la vida.	La UAEM contribuye a la creación de una sociedad del conocimiento orientada a configurarse como sociedad de la educación.

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2010)

Para los efectos del presente artículo, de las cuatro dimensiones que integran al modelo: Formación, Generación y aplicación del conocimiento, Vinculación y comunicación con la sociedad y gestión, se resaltaré sólo la primera: la formación. En el numeral 1.1 del modelo se señala lo siguiente:

En la UAEM, el proceso de formación está centrado en el sujeto (en su aprendizaje, adquisición y desarrollo de competencias y proceso formativo) es por ello que en el Modelo se entenderá como “sujeto en formación”. En torno a ese centro, se organizan tres esferas: el perfil del sujeto en formación, el currículo y la mediación formativa que se desarrollan en función de los cambios en el contexto sociocultural y el progreso de los campos disciplinares y profesionales (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010: 11)

En el siguiente cuadro se presenta el perfil de egreso pretendido por el modelo:

Cuadro 2. Perfil del sujeto en formación de la UAEM en congruencia con los rasgos del Modelo Universitario

Rasgos del Modelo Universitario	Perfil del universitario de la UAEM
Humanismo crítico	<i>Sujeto autoformativo con sentido de humanismo crítico.</i> Con capacidad para aprender a aprender, hacerse cargo de su desarrollo integral y construir un proyecto profesional, ciudadano y personal orientado a procurar el desarrollo humano.
Compromiso social	<i>Sujeto crítico, ético y con compromiso social.</i> Con la capacidad para ejercer la profesión u oficio y la ciudadanía con honestidad y con capacidad para la crítica sociocultural y la defensa de la democracia y los derechos humanos, con sentido de justicia y equidad.
Generadora de saberes	<i>Sujeto productor de saberes, innovador y creador.</i> Con competencias para aplicar y/o producir saberes (científicos, tecnológicos, humanísticos o artísticos); con capacidad para manejar de manera responsable y crítica la información y las TIC, así como para emprender proyectos y solucionar creativamente problemas en su campo profesional con visión inter y transdisciplinaria, en favor del desarrollo sostenible y la vida digna para todos.
Abierta al mundo	<i>Sujeto abierto a la diversidad.</i> Con actitud de aprecio a todas las culturas, incluyendo la propia; con manejo de diversos idiomas y competencias para generar redes académicas nacionales y extranjeras, así como con capacidad para valorar y fomentar la diversidad con sentido de inclusividad y equidad.

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2010)

Para lograr lo anterior se señalan las siguientes características generales contempladas en el diseño y construcción del currículo:

- Currículo innovador y generador de saberes
- Currículo integrador de la formación universitaria
- Currículo centrado en el sujeto en formación
- Currículo abierto y flexible
- El currículo, favorecedor de la adquisición de competencias. (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010)

Finalmente señalamos las estrategias contempladas en el modelo para lograr su implementación:

- Trabajo de revisión documental (revisión de todo tipo de documentos, fichas bibliográficas, hipertexto, y reseñas que contribuyan a un estado del conocimiento).
- Uso de tecnologías de información y comunicación (simuladores computacionales, software especializado, entre otros).

- Estancias de inducción a la investigación (dentro y fuera de la UAEM).
- Visitas de investigadores nacionales y extranjeros.
- Actividades científicas y humanísticas (ferias, mesas, encuentros, tianguis, universidades, exposiciones, talleres, etcétera).
- Programas de intercambio estudiantil (nacionales y extranjeros).
- Estancias de investigación (en el ámbito nacional y en el extranjero).
- Reuniones científicas (conferencias, simposios, seminarios, congresos).
- Prácticas profesionales (incluye trabajo de campo).
- Trabajo recepcional (informe crítico de práctica, memoria, disertación, ensayo).
- Tesis de licenciatura.
- Tesis de posgrado (con sus especificidades, dependiendo de la orientación profesional o para la investigación y los niveles). (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010)

Si bien el modelo señala estar más allá de la formación de sujetos bajo criterios exclusivamente mercantiles, en lo general responde a los supuestos y finalidades de las teorías del capital humano, aderezados con un toque humanista.

Con base a lo hasta aquí señalado difícilmente se podrían objetar las bondades de la teoría del capital humano y del modelo educativo por competencias, ya que a todas luces los beneficios colectivos e individuales son por demás pertinentes y necesarios, sin embargo, la pregunta que habrá de realizarse, ante este sobrado optimismo, no es si una realidad como la hasta aquí enunciada es deseable, sino la pregunta a realizar debe ser si esta realidad enunciada es posible, máxime cuando la reflexionamos a la luz de países con realidades culturales, económicas, sociales y políticas radicalmente distintas y distantes a las existentes en los países de origen de modelos como los hasta aquí tratados. De ello pasaremos a ocuparnos a continuación.

Realidad de la empresa y del mercado de trabajo en México

Un rasgo característico del mercado laboral en México es el papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en la generación de empleo a nivel nacional y en la integración del Producto interno bruto (PIB) del país, pues a decir de Julio César Romano Gutiérrez (2018) su participación en el primer rubro es del 78% , en tanto que su participación en el PIB es del 52%, cubriendo para ello un 99.8% del total de unidades económicas, que ascienden a 4.2 millones. Cabe resaltar que, de acuerdo con el citado autor, y no obstante el importante papel que desempeñan al interior de la economía nacional, su tiempo de vida es sólo de 5 años, pues debido a diversos factores, el 70% de ellas no sobreviven más de este tiempo.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL) nos dice:

En 2017, en los micronegocios sin establecimientos (26.5%) y con establecimientos (21.1%) se concentró casi la mitad de los ocupados (47.5%), en la pequeña empresa, 18.4%, en la mediana,

12.1% y en la grande, 10.9%. Por su parte, el gobierno representó 5.1%, con relación a 2009; apenas se observa un muy leve crecimiento en el caso de las pequeñas, medianas y grandes (p. 31)

Resalta en este sentido la ausencia de la empresa grande y de la gran empresa en México, con las implicaciones no sólo económicas que ello tiene, sino también en el terreno de opciones de existencia de un comportamiento encausado a la obtención de la mayor productividad posible, pues de acuerdo con Víctor Landa Uribe (2005) las siguientes son las características del perfil del trabajador mexicano en la empresa micro, pequeña y mediana

- Sus valores y actitudes se basan en las tradiciones culturales, entre otros: dependencia, resistencia al cambio, impulsividad resignación y sumisión.
- Asume una actitud individualista como forma de diferenciarse de los demás y lograr una mejor posición.
- Es sumamente idealista, en el trabajo se establece objetivos muchas veces inalcanzables.
- Considera el trabajo sólo como un medio para satisfacer necesidades y no como elemento para su superación, la motivación hacia el mismo, solo se da cuando logra satisfacer sus necesidades básicas.
- Generalmente no se identifica con los objetivos organizacionales y en consecuencia asume una actitud poco comprometida con los mismos.
- Su forma de pensar es generalmente a corto plazo, le falta una visión estratégica.
- Actitud individualista que impide asumir compromisos de tipo grupal.
- Valores particularistas; intereses personales sobre las obligaciones; relaciones para superarse en el trabajo; pensar a corto plazo.
- Énfasis en respetar los niveles de autoridad.

A esta caracterización del desempeño del trabajador de las llamadas MIPYMES, se le suma el desinterés o desconocimiento de estas unidades económicas para proceder en sus procesos productivos y de gestión de acuerdo a un modelo de competencias, que bien podría ser el referido por el Consejo Nacional de normalización y certificación de competencias Laborales (CONOCER), que es una instancia del Gobierno Federal responsable del desarrollo, implementación y promoción del Sistema Nacional de Competencias para contribuir a mejorar la empleabilidad, productividad y competitividad de México, y cuya propuesta de competencias deseables es la siguiente (Conocer, 2017):

- *Organizacionales y gerenciales*
 - Planeación estratégica
 - Integración de equipos de trabajo
 - Desarrollo organizacional y calidad
 - Ventas y mercadotecnia
 - Comunicación efectiva
 - Liderazgo
 - Eficiencia administrativa
 - Visión estratégica y de negocio
 - Gestión del conocimiento
 - Gestión del cambio
- *Técnicas*
 - Actualización
 - Dominio de procesos
 - Aseguramiento de la calidad
- *Socioemocionales*
 - Empatía y compañerismo
 - Autoregulación
 - Motivación
 - Orientación al servicio
 - Inteligencia emocional
- *Digitales*
 - Comunicación, marketing y publicidad digital.
 - Conocimiento de lenguajes y plataformas de última generación
 - Industria 4.0
 - Redes sociales y mercadotecnia (p. 10-12)

Cabe señalar que esta instancia del Gobierno Federal, por carecer de información sobre el grado de penetración del enfoque de competencias entre los distintos sectores productivos del país, aplicó en el 2017 un cuestionario de captación de información con la finalidad de conocer las principales características de las empresas e instituciones participantes en la encuesta y su demanda de competencias; para investigar el grado de penetración del enfoque de competencias en estas organizaciones, y finalmente, para saber en qué medida estas organizaciones conocen y aplican el Sistema Nacional de Competencias del CONOCER, y los beneficios y problemática a la que se enfrentan.

Entre algunos de los resultados obtenidos, resaltan, para los fines del presente estudio, los siguientes:

- a. Se reunieron un total de 304 casos de organizaciones que contestaron la encuesta, de las cuales 56 (25.3%) participan actualmente en el Sistema Nacional de Competencias; 34 utilizan competencias pero no las emitidas por el CONOCER (15.4%). Con ello, se cuenta con 90 organizaciones que utilizan el enfoque de competencias laborales en sus procesos. Finalmente 131 organizaciones que representan 59.3% de las que contestaron la pregunta sobre uso de competencias manifestaron no utilizarlas. (fig. 1)

Figura 1. Razones por la que no utiliza competencias



Fuente: Conocer (2017: 7)

- b. En cuanto al origen del capital de las organizaciones y el uso de competencias laborales, resalta que cuando el capital es predominantemente de origen extranjero el uso de competencias alcanza el 75% de las organizaciones en la muestra. Este porcentaje baja hasta 37.5% cuando la organización tiene capital de origen nacional en su totalidad o 33.3% cuando tiene participación de capital extranjero pero menor al 50 por ciento. (fig. 2)

Figura 2. Porcentaje de organizaciones que utilizan competencias según el origen del capital

Fuente: Conocer (2010: 12)

- c. Entre las dificultades que enfrentan las organizaciones para el uso de estándares de competencia destaca que 44.1% señala una falta acoplamiento entre los estándares y los procesos y necesidades particulares de su propia organización. Este elemento refleja la aspiración que tienen las organizaciones a contar con estándares emanados directamente de sus procesos y la dificultad de resumir en un estándar los criterios de desempeño a nivel rama o industria.

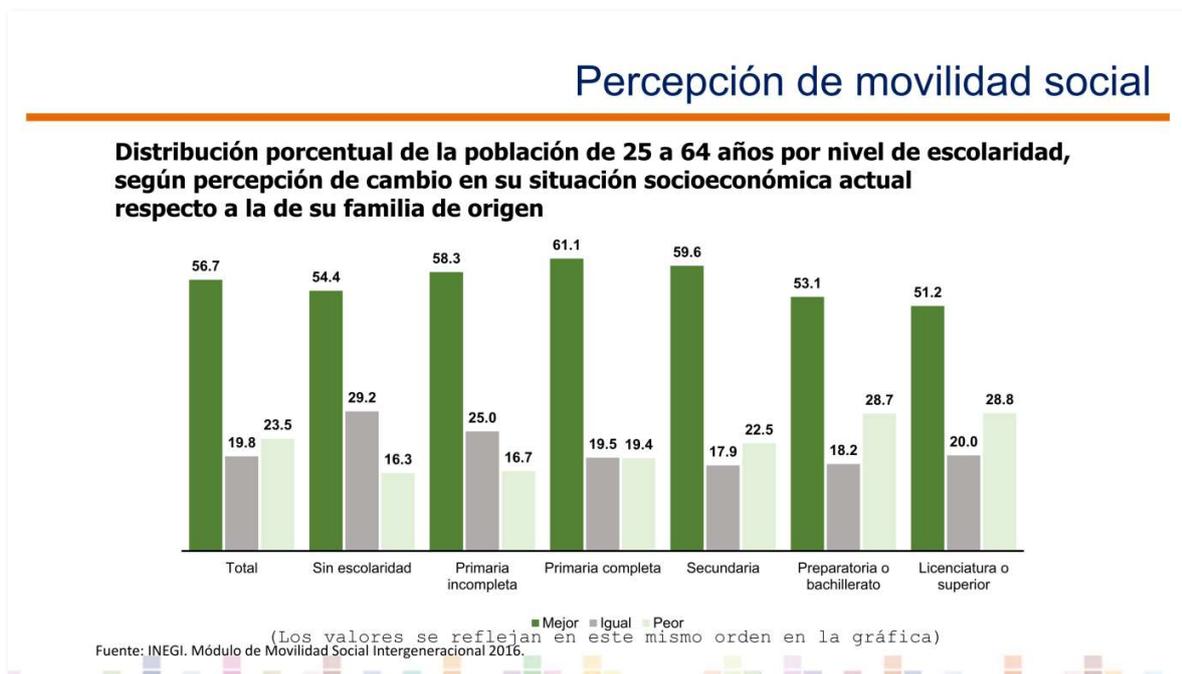
En lo hasta aquí señalado resalta la dificultad manifiesta del mercado de trabajo en México para ser receptivo de sujetos formados bajo el modelo de competencias.

A la par con estas dificultades, se manifiesta también la que experimentan los profesionistas para insertarse en el mercado de trabajo de forma congruente con el criterio de capital humano, derivado de la situación ocupacional en México, en donde:

[...] en 2005, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en los resultados del Censo General de Población y Vivienda del año 2000, presentó una serie de estudios monográficos por entidad federativa sobre la situación ocupacional de los profesionistas. Sus resultados permitieron apreciar lo siguiente: a) cerca de 80 por ciento de los profesionistas formaban parte de la población económicamente activa; b) las tasas de desempleo no eran mayores a 2 por ciento; c) las ocupaciones que desempeñaban algunos de ellos (aproximadamente 14 por ciento) no correspondían a su nivel de formación; d) los profesionistas se concentraban en el sector servicios de la economía (cerca de 70 por ciento); y e) la situación ocupacional de los profesionistas no era homogénea, pues tendía a variar en función de las diferentes entidades federativas del país, las características de los sujetos (género y grupo de edad, por ejemplo) y la disciplina en que se formaron. (Márquez, 2001: 170)

A la par con esta caracterización, que nos permite interrogarnos sobre la validez del modelo del capital humano en un país como México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía presentó en el 2016 el siguiente resultado (gráfica 3) que da cuenta del impacto generacional que la educación tiene en el terreno de la movilidad social:

Gráfica 3. Percepción de movilidad social. Distribución % de la población de 25 a 64 años por nivel de escolaridad según percepción de cambio en su situación socioeconómica actual.



Fuente: INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017)

Lo anterior, nos habla de las tendencias que existen en la percepción de la movilidad social, cuyo impacto restrictivo resulta menor en los niveles educativos de primaria completa y secundaria, que, si bien el propio estudio refiere una diferencia en términos de percepciones entre estos y el nivel de licenciatura o superior, no es una diferencia que nos permita validar el modelo del capital humano y las bondades del modelo educativo por competencias en un país como México, pues lejos de ello:

Resulta contradictorio que los profesionistas vean cada vez más limitadas sus oportunidades laborales, pues una de las formas a través de las cuales pueden contribuir al desarrollo del país es, precisamente, mediante el ejercicio de su carrera profesional. En este sentido, aunque hay diversas propuestas para entender las causas de los problemas que aquejan la participación de los profesionistas en el sector productivo, [...] todo apunta a considerar que el problema tiene un origen estructural cuya solución necesariamente involucra la participación de diferentes actores (IES, empresas y gobierno) y no a alguno de ellos en particular. En este sentido, la

propuesta de la triple hélice constituye una solución posible; sin embargo, se requiere vencer muchos obstáculos para no quedar sólo como un “deber ser” y constituirse realmente en una medida viable para solucionar los problemas de desvinculación entre las IES y el sector productivo. (Márquez, 2001: 170)

Tal es la realidad de países como México, en donde lejos de que la aplicación de modelos pretendidamente exitosos en otros países, deriven en mejoras sustantivas en aspectos tales como la productividad nacional, el crecimiento económico y las mejoras individuales de los sujetos participantes, da lugar a efectos contraproducentes, como es el caso del llamado lumpen profesional, referido por Marcos Kaplan (2002):

La revelación de la contradicción entre demandas crecientes de educación superior y recursos menguantes para satisfacerlas, el consiguiente desvanecimiento de esperanzas de ascenso mediante el estudio y la profesionalización, crean o refuerzan fenómenos y tendencias de conflictividad en el seno de la Universidad. Surge y crece la categoría del lumpen intelectual o lumpen profesional, compuesta por aquellos a quienes se les da, la ilusión, sobre todo, y poco o nada la realidad, de una formación y de una carrera académico-profesional, y del derecho por capacidad y status profesionales, al empleo, el ingreso, el rango, el consumo, la realización personal y la participación social y política. (p. 157)

Estos son, entre otros, los efectos derivados de la aplicación de un modelo ajeno a los rasgos culturales, económicos, políticos y sociales del país de origen, en donde los rasgos propios del país en el que se pretende su aplicación, derivan en situaciones no sólo distintas, sino incluso contraproducentes, tales como el desempleo, el subempleo y la frustración de aquellos sujeto formados bajo criterios distintos y distantes de las condiciones en que habrán de desempeñarse en el mercado de trabajo, como lo es el caso de México, país eterno de aplicación de modelos extraños a su idiosincrasia y realidad política, económica y social.

A manera de conclusión

La teoría del capital humano se corresponde con una sociedad que ha hecho del conocimiento un factor de producción, arribando por ello a una economía del conocimiento en donde la educación se transforma en una mercancía que habrá de dotar a quien la consume de mayores cualidades o competencias para insertarse en el mercado de trabajo de forma más competitiva por la nuevas cualidades adquiridas; pero habrá de ser este recurso humano un algo siempre perfectible y por lo tanto en permanente formación, lo que la transforma en una educación para el mercado y en el mercado, en una sociedad de emprendedores y para emprendedores, y de empresas que han hecho de la productividad y del impulso a las competencias una constante.

El rasgo característico de este recurso humano es el de ser un sujeto siempre innovador capaz de producir bienes y/o servicios de manera creativa y efectiva, por lo que en su desempeño habrá siempre de manifestarse un alto grado de libertad vinculado con un dejar hacer en el que será su interés

el móvil principal, pero que no por personal habrá de confrontarse con el interés de los otros, dado el hecho de su correspondencia con el interés de un mercado autorregulado por la competencia como principio rector de todos sus actos.

A decir de los defensores de esta teoría, complementada con el modelo por competencias, en este sistema se encuentra el óptimo deseable y posible, dada la presencia de un mercado de trabajo dotado de las capacidades necesarias para gratificar mediante el éxito a los sujetos formados y practicantes de las competencias necesarias para alcanzar el nivel de innovación y de competitividad requerido por toda empresa y por ser el propio recurso humano en un empresario de sí mismo, sin requerir nunca más de factores externos.

Vista en sí misma, esta teoría del capital humano y el modelo educativo por competencias resultan sumamente deseables y poco descalificables, pero ¿qué sucede cuando les vemos a la luz de países en donde los supuestos requeridos para su éxito están ausentes? en un país en donde lo propio del mercado de trabajo no es la presencia de las grandes empresas innovadoras sujetas a procesos de alta tecnología, ni al uso de competencias organizacionales, técnicas o socioemocionales, sino empresas micro, pequeñas y medianas sujetas a criterios de liderazgo autoritario y a rutinas de trabajo que garantizan la continuidad de estas empresas en un mercado en donde no es la productividad ni la competitividad lo que prevalece, sino acuerdos de carácter monopólico y de un fuerte proteccionismo gubernamental, legal o no.

De un país en donde históricamente la movilidad social poco depende de la educación adquirida, sino que las más de las veces enfrentan al sujeto a procesos de frustración por la inaplicabilidad de las competencias adquiridas y proporcionadas sin consideración alguna de la ausencia de un mercado de trabajo capaz de ser receptivo de esos sujetos, y que sin embargo, ha dado lugar a que las propias universidades se piensen a sí mismas como un santuario de formación de sujetos formados en competencias, dando con ello lugar a lo que bien podríamos nombrar como falacia educativa. ➤

Referencias/References

- Becker, Gary (1993). *Human capital. A theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to WEducation*, Third Edition, Chicago: The University of Chicago and London, edición Kindler.
- Conocer (2017). Encuesta anual sobre competencias en México. Informe de resultados 2017. Disponible en https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/informe_de_resultados_encuesta_anual_de_competencias_2017.pdf (consultado el 17 de noviembre del 2019).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Dirección General de Educación y Cultura (2006). *Competencias clave para el aprendizaje permanente - Un marco europeo*. Disponible en <https://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/mecu/movilidad-europa/competenciasclave.pdf?documentId=0901e72b80685fb1> (consultado el 02 de noviembre del 2019).
- Foucault, Michel (2007). *El nacimiento de la biopolítica*, Argentina: FCE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Módulo de Movilidad Social Intergeneracional 2016. Principales resultados y bases metodológicas*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mmsi/2016/doc/principales_resultados_mmsi_2016.pdf (consultado el 20 de noviembre del 2017).
- Kaplan, Marcos (2007). *La universidad pública: problemas, retos y dilemas*, en Valencia Carmona, Salvador (coordinador) (2007). *Educación, Ciencia y Cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM
- Keeley, Brian (2007). *Percepciones de la OCDE. Capital humano. Cómo influye en su vida lo que usted sabe*, México: Ediciones Castillo, Biblioteca integral.
- Landa, Víctor (2005). *Administración de micro, mediana y pequeña empresa*. Disponible en <http://fca-sua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/2005/administracion/optativas/0091.pdf> (consultado el 14 de noviembre del 2019).
- Márquez, Alejandro (2011) "La relación entre educación superior y mercado de trabajo en México. Una breve contextualización", *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, número especial, 2011, IISUE-UNAM pp. 169-185.
- OCDE (2010). *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. España, Instituto de tecnologías Educativas.
- Ortega, Rosario (2008). *Competencias para una educación cosmopolita*. Disponible en <http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/264/00120123000119.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 04 de noviembre del 2019)
- Romano, Julio (2018). *En México las Pymes aportan 56% del PIB; pocas sobreviven*. Disponible en <https://www.24-horas.mx/2018/06/28/en-mexico-las-pymes-aportan-56-del-pib-pocas-sobreviven/> (consultado el 10 de noviembre del 2019).
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2010). *Órgano Informativo universitario de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos "Adolfo Menéndez Samará" número 60*. Disponible en https://www.uaem.mx/sites/default/files/secretaria-general/rectorado-2007-2012/menendez_samara_60.pdf (consultado el 10 de noviembre del 2019).

Sobre el autor/About the author

Miguel Guerrero Olvera es Doctor en Ciencias Políticas y sociales, con orientación en administración pública. Es Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Pertenece al sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es miembro fundador de la Comunidad de Investigadores del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Su línea de investigación es gestión pública y gobernanza

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

La inclusión de jóvenes universitarios en el mercado laboral: Tensiones y contradicciones en la educación superior con referencia al caso mexicano

Zenil Medellín, Mónica Eugenia

Universidad Nacional Autónoma de México

 monicazenil@yahoo.com.mx

 ORCID ID: 0000-0001-9032-9405

Artículo recibido: 27 febrero 2020

Aprobado para publicación: 29 abril 2020

Resumen

El trabajo presenta una panorámica sobre la relación entre formación académica e incorporación al mercado de trabajo, asumiendo que este es un proceso complejo en el que intervienen factores de índole económica, social y educativa. Estos factores adquieren todavía una mayor dificultad en su articulación, cuando se aborda desde la perspectiva de las juventudes como un fenómeno heterogéneo que no alcanza a materializarse en políticas públicas educativas y laborales que fortalezcan el tránsito hacia mejores condiciones de vida de un segmento demográficamente significativo de la población de México y el mundo. Se enfatiza que es urgente construir una estrategia que garantice la inclusión de los egresados universitarios en el mercado de trabajo, como una premisa para fortalecer en lo material y en lo imaginario al sistema escolar, en particular en el nivel superior.

Palabras clave

Educación superior; Universitarios; Mercado de trabajo; Juventudes; México

Abstract

This work offers an overview of the relationship between academic training and incorporation to the labor market, assuming it is a complex process in which intervene economic, social and educational factors. These factors become even more difficult to articulate, when approached from the perspective of youth. Youth reality is a heterogeneous phenomenon and in considering it, we fail in materialize effective educational and labor public policies that strengthen the transition to better living conditions of youth people in Mexico and beyond. It is emphasized that it is urgent to build a strategy that guarantees the inclusion of university graduates in the labor market, to strengthen the university school system as a whole.

Key words

Higher education University Labor market Youth, Mexico

Las múltiples dimensiones del problema

A nivel internacional, la problemática laboral que enfrentan los profesionistas plantea brechas que, lejos de cerrarse, se abren, profundizándose las diferencias entre las demandas de un mercado de trabajo altamente contingente y la necesidad de construir proyectos profesionales y de vida de largo plazo. Esta discontinuidad entre el desarrollo profesional y el mercado de trabajo pone en cuestionamiento la eficacia de la formación superior, la actualidad de los planes y programas de estudio, así como la vigencia de la educación superior misma como vehículo de movilidad y bienestar social. Dentro del grupo genéricamente denominado “profesionistas” hay un subgrupo en el cual el proceso de inserción al mundo del trabajo se ha precarizado con mayor vigor, me refiero a los jóvenes y, más específicamente, a los egresados de las universidades, quienes enfrentan la realidad de un mercado laboral contraído, que en su mayoría limita el ejercicio de conocimientos y habilidades adquiridas en los años de formación. Por ello, en las páginas siguientes presento **una panorámica** sobre la tensa y discontinua trayectoria escuela - trabajo que experimentan los jóvenes, con el propósito de analizar esta dimensión de exclusión social en la que están insertos millones de mexicanos en la actualidad, limitando su acceso a mejores niveles de bienestar, al ejercicio de derechos sociales y a la valoración que estos actores hacen de su trayectoria por las aulas universitarias.

Lograr un trabajo decente¹ para los jóvenes se ha convertido en eje de propuestas de organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un trabajo decente para los jóvenes significa, entre otras cosas, articular acciones para desarrollar habilidades propias de un trabajo de calidad, donde aprendizaje y potencial para la aplicación de conocimientos sean ejes rectores del desarrollo a nivel global. Acceder a estas condiciones es, en opinión de muchos jóvenes – independientemente de su grado de estudios – cada vez una aspiración y menos el ejercicio de un derecho fundamental.

¹ La noción trabajo decente fue propuesta en 1999 por la OIT y considera cuatro dimensiones fundamentales: las características del empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social. (Ghai.2003:123)

De acuerdo con cifras de la OIT, en 2017 había alrededor de 70 millones de jóvenes desempleados, mientras que de los jóvenes que trabajan, 76% de ellos lo hacían en el sector informal (Organización Internacional del Trabajo [OIT].2017:1). Aunque la tendencia a nivel internacional muestra una ligera reducción en los niveles de desempleo entre hombres y mujeres entre 15 y 25 años, incorporarlos al mercado de trabajo en corto plazo sigue siendo un proceso relacionado con capitales humanos, materiales y simbólicos que parecen entrar en contradicción con las ofertas laborales de baja calidad, a las que la mayoría de estos jóvenes acceden. De hecho, la misma OIT estima que entre 2017 y 2030 se incorporarán al mercado de trabajo 25,6 millones de nuevos trabajadores, lo que representa un desafío para los sistemas laborales y escolares, debido a que la mano de obra tiende a segmentarse cada vez más de acuerdo con el acceso a la información, la diversificación de los mercados productivos y la preparación para el trabajo.

El análisis de la brecha entre los jóvenes trabajadores en el mundo muestra también inequidades regionales, por género y por nivel educativo. Los jóvenes con empleos más estables se encuentran en los países desarrollados; mientras que, en los países en desarrollo, los jóvenes tienden al autoempleo, muchas veces en el sector informal. Las mujeres presentan experiencias de incorporación al mercado laboral más frágiles, con salarios más bajos y en condiciones que no corresponden con sus proyectos de vida. La educación, por su parte, marca diferencias significativas en cuanto a la incorporación al mercado laboral, pues generalmente se asume que un mayor nivel educativo tiende a estar acompañado de una incorporación al trabajo más rápida y en condiciones más favorables. A pesar de las múltiples variantes que ha adquirido la relación escuela – trabajo en todo el mundo, todavía es posible considerar que la educación es un factor explicativo importante para comprender un problema que sigue siendo atendido de modo uniforme, segmentado e incluso contradictorio por parte de los diseñadores de políticas públicas, educativas, laborales y de atención a las juventudes, un segmento heterogéneo social y culturalmente que se estima asciende a la tercera parte de la población en el mundo.

El subgrupo de interés en este estudio, egresados universitarios (aquí también denominados profesionistas), es un tanto menor que el universo señalado anteriormente; sin embargo, destaca por ser revelador de inequidades en la estructura social, desde el contexto familiar, el desempeño escolar y las oportunidades de trabajo. La demanda por educación superior² se ha incrementado históricamente, mientras que el acceso a las universidades es cada vez más restringido en países de renta media y baja. Además de una limitada cobertura, la educación superior se encuentra limitada en cuanto a la cantidad de opciones educativas, y a la calidad de estas. Otro elemento que inevitablemente juega un papel preponderante para comprender el fenómeno de la inserción laboral es la propia demanda de profesionistas de distintas áreas de conocimiento, privilegiando las carreras tradicionalmente consideradas con mayores oportunidades en el mercado. La complejidad que sugiere el análisis de este fenómeno es todavía mayor cuando se hace una lectura a partir de la propia condición juvenil, caracterizada por una serie de obstáculos estructurales que limitan el acceso y la permanencia en el sistema educativo, con miras a la construcción de un proyecto profesional generador de impactos positivos.

² En México se refiere a técnico superior, Licenciatura en educación normal, Licenciatura universitaria y tecnológica (ANUIES.2017)

En 2013, había 6 millones de egresados de licenciatura (Bachelor's) entre los 37 países integrantes de la OCDE que potencialmente tendrían una transición más rápida y con mejores condiciones de la escuela al trabajo, un nivel salarial más elevado comparativamente con aquellos que no tienen educación superior y mejores posibilidades de desarrollo personal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE].2016). No obstante, la incorporación al mercado laboral es incierta en países como México, donde los niveles de desempleo se mantienen constantes para este segmento de población, prácticamente sin distinción de grados educativos. En este contexto, el ejercicio profesional ocurre en condiciones de baja calidad: con salarios contraídos, carentes de prestaciones sociales y de expectativas de crecimiento al interior de las empresas o con pocas oportunidades de emprender.

Por lo anterior, vale la pena interrogarse acerca de las condiciones bajo las cuales los jóvenes profesionistas acceden al empleo y la continuidad entre los proyectos académicos con su ejercicio profesional en el campo laboral. Con ello, se busca comprender, tanto las tensiones asociadas a la fragilidad del empleo para jóvenes profesionistas, como la real o supuesta discontinuidad de las habilidades y destrezas adquiridas en la escuela con un mundo laboral, así como al diseño de políticas educativas que se muestra ajeno a las necesidades juveniles.

El desafío de pensar desde las juventudes

En la actualidad, casi dos mil millones de habitantes en el planeta son jóvenes. La juventud es un fenómeno extendido en todo el mundo y cada vez cobra mayor relevancia debido a los desafíos que plantea a gobiernos e instituciones dedicadas a promover su plena inclusión en la sociedad nacional y global. A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconoce como jóvenes a las personas cuya edad oscila entre 15 y 24 años, aunque se admite que a nivel nacional los rangos etarios que comprende la juventud pueden variar (UNESCO.2018). No obstante, al analizar el fenómeno de la inclusión laboral, desde la perspectiva de los niveles educativos, es posible apreciar que cada vez los jóvenes tienden a permanecer más tiempo en la escuela antes de iniciar su vida laboral, lo que hace que la juventud pueda extenderse hasta los 29 años (O'Higgins.2017:2). De esta manera, la escuela se vuelve un periodo de liminalidad que se prolonga ante la incertidumbre que ofrece el contexto económico de cada país.

Lo anterior, más que una distinción etaria, exhibe la heterogeneidad desde la que se construye el fenómeno juvenil, las distintas arenas por las que mujeres y hombres transitan en esta etapa de vida, los múltiples obstáculos que deben resolver en un contexto institucional y de política pública que adolece de una visión generacional de la inclusión aplicada a los jóvenes, que hipotéticamente tendría sentaría las bases para una vida autónoma con calidad, con efectos en lo individual y en lo colectivo.

El concepto de juventud está interconectado con una amplia gama de prácticas, y con el entramado de instituciones sociales, políticas, económicas y culturales de una sociedad. La pertinencia de hablar de juventud o juventudes no recae en "una cuestión gramatical de número y cantidad, sino que "...hace mención a una cierta epistemología de lo juvenil, que exige mirar desde la diversidad a este mundo social" (Duarte.2000:60). Así pues, definir al sujeto "joven" es una tarea que exige reconocer un conjunto de significados, experiencias de vida, tensiones y luchas en una sola palabra, pues las

múltiples dimensiones que este concepto contiene hablan de una condición y de una invención social (Pearl.1985:455) que influyen las visiones y vivencias sobre esta etapa, tanto por quienes la atraviesan como por quienes están fuera de ella.

El fenómeno juvenil emergió al mundo académico como objeto de estudio, al considerarlo representativo de una fase de vida conflictiva que no podía ser resuelta, sino sólo contenida, hasta que concluyera; es decir, al pasar de la juventud a la adultez. La educación formaba parte de esta etapa preparatoria a la vida adulta, en la que transitar por la escuela gradualmente adquirió una mayor relevancia social y económica, acorde a las necesidades impuestas por el desarrollo económico. En el último medio siglo la problemática juvenil se ha hecho visible una vez que se reconoce la complejidad del entorno social, económico y político en todo el mundo, poniendo en cuestión la capacidad integradora de las instancias de la sociedad que antiguamente garantizaban el tránsito de los jóvenes rebeldes a los adultos capaces de responder a las expectativas sociales, el trabajo entre ellas.

Así, el tránsito secuencial y casi mecánico del mundo juvenil al mundo adulto ha cambiado significativamente durante al menos las tres décadas recientes. Hoy en día las fronteras que dividen a una etapa de otra se vuelven difusas y en esta indefinición, algunos jóvenes **están en posibilidades de decidir** entre prolongarla, al permanecer en el ámbito escolar y familiar o insertarse en el campo laboral (premisa tradicionalmente asumida para ingresar al espacio de los adultos); otros tienden a transitar de manera reversible por estos dos mundos, lo que lleva a percibir un ambiente de flexibilidad social pero también de mayor discontinuidad (Machado.2000:221). Un tercer gran grupo permanece al margen de las alternativas escolares o laborales, lo que plantea un universo de posibilidades que de ninguna forma logra garantizar su subsistencia. De hecho, los salarios que reciben los jóvenes son en general bajos y – a veces – irregulares, situación más acentuada por el nivel y la disciplina de estudio.

Los jóvenes hoy en día se desenvuelven en circunstancias contradictorias: Dedicar más tiempo a la escuela sin que ello se refleje en mejores condiciones de acceso al empleo, pues están mejor preparados para intervenir en el sector productivo, pero más excluidos del mismo. Se encuentran más enterados de lo que sucede a su alrededor, pero están más distanciados de la toma de decisiones; utilizan mejor las herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías, lo que les sirve para interiorizar otros valores y formas de vida, pero están excluidos de la posibilidad real de traducirlos en proyectos propios. Están saludables, pero enfrentan graves riesgos derivados de sus procesos de socialización e incluso de su posición en el trabajo. Se movilizan de un lado a otro, pero su experiencia migratoria les coloca en situaciones de incertidumbre y desventaja. (CEPAL/OIJ:4)

Como puede apreciarse, el panorama para los jóvenes es complejo y se observa tanto en los países desarrollados, como en el mundo en desarrollo. Por un lado, en aquellos países, frente a la incertidumbre laboral, los jóvenes han optado por alargar su permanencia en la educación no obligatoria. Esto ha llevado a formar cuadros de especialistas con oportunidades limitadas de incorporarse a una vida laboral donde apliquen los conocimientos adquiridos. Mientras tanto, estos jóvenes hacen uso de programas de gobierno para prepararse técnicamente o adoptan estrategias alternativas de sobrevivencia empleándose en posiciones con bajos requerimientos académicos y, en consecuencia, con bajos niveles salariales y escasas expectativas de mejora; estas experiencias han sido denominadas “Mc Jobs” (Furlong.2000:129). No hay duda de que estos contextos nacionales ofrecen las mayores ventajas relativas para los jóvenes en su búsqueda de trabajo; sin embargo, todos ellos viven

condiciones de acceso al trabajo de mayor desventaja comparado con las generaciones que les precedieron.

En los países en desarrollo, la juventud enfrenta constantes crisis económicas, sociales y políticas que se agudizan ante las transformaciones de nivel macro que se experimentan en el mundo entero. En estos países, el periodo juvenil se “acorta” debido a que los jóvenes comienzan sus actividades laborales desde muy temprana edad, incluso desde la infancia. El nivel de abandono escolar se incrementa y desciende el promedio de instrucción general, afectando en mayor grado a las mujeres. En este sentido, los individuos están expuestos a un proceso de maduración más temprana que implica, muchas veces, constantes riesgos para su desarrollo psicosocial e incluso para su salud (Touré.2000:135). Aunado a ello, las instituciones están imposibilitadas para propiciar que el empleo se convierta en una actividad productiva generadora de valor. De este modo, el subempleo y el trabajo informal compiten con las actividades delincuenciales como vía de acceso a mejores condiciones de vida.

En el contexto mexicano es posible distinguir rasgos asociados a las dos realidades antes descritas. Por una parte, hay un sector de jóvenes que transitan por esta etapa como lo harían en los países desarrollados, alargando su transición a la vida adulta, al pasar un periodo más prolongado en la escuela para luego ingresar al mercado laboral en condiciones que podrían favorecer su autonomía. Otro, numéricamente muy importante, acorta o suprime a la juventud como fase preparatoria, pues debe enfocarse en su sobrevivencia antes que elaborar otros proyectos, incluyendo de formación escolar. Hay un tercero y es el que alterna su estancia en la escuela con actividades laborales, de medio tiempo o informales. Estas diferencias, implican la existencia de distintas juventudes, algunas con condiciones de desarrollo favorables, mientras que hay otras que tienen que propiciar esas condiciones en contextos de exclusión social y desigualdad. En síntesis, los jóvenes “...ni son homogéneos, ni representan una categoría cerrada y definible a partir de unos cuantos rasgos. Son heterogéneos, complejos y portadores de proyectos diferenciales” (Reguillo.2003:2).

En suma, puede decirse que, ante la insuficiencia y precariedad de los espacios institucionales dedicados a ellos, los jóvenes despliegan una serie de recursos para construir su tránsito del mundo juvenil al adulto. Trabajan, en condiciones precarias; estudian con la expectativa de un incierto ascenso social; acuden a las urnas en los procesos electorales para cumplir con sus deberes ciudadanos, sin que se vean claramente reflejados en las decisiones públicas. Todas estas prácticas son indicativas de un proceso de socialización que no se ha visto acompañado de inclusión. Así entonces, los jóvenes recorren esta etapa de vida buscando su lugar en una sociedad que les incluye sólo de modo fragmentado.

Jóvenes egresados y trabajadores no calificados. La transición interrumpida

El trabajo es una actividad que tradicionalmente ha marcado el tránsito a la vida adulta. En los albores de la industrialización, no había una clara diferencia entre niñez y adultez. Dado que las fábricas requerían de grandes volúmenes de mano de obra que se usaba intensivamente, hombres y mujeres comenzaban su vida laboral a muy temprana edad. De esta manera, la juventud era cualidad reservada para una escasa minoría en condiciones de retrasar su ingreso a la vida productiva o encabezar una familia, dos situaciones clave del acceso a un estatus económico, político, social y cultural diferente. Hoy en día se puede decir que los avances tecnológicos y la ampliación de la educación postsecundaria han tenido un papel relevante en la masificación de la juventud como la conocemos y la abordamos en la actualidad. El trabajo, no obstante, ha sido escasamente considerado como una dimensión propia de universo juvenil, pues se le suele ver a la juventud como una etapa transitoria que habrá de resolverse casi de modo mecánico una vez que los jóvenes dejen de serlo y puedan ser considerados adultos en plenitud, dispuestos a asumir las responsabilidades que el mercado laboral exige.

Poco a poco, completar la formación académica se fue colocando en el imaginario colectivo como una premisa para acceder a empleos mejores pagados y, en consecuencia, acelerar el proceso de autonomización propio de la vida adulta. Sin embargo, el binomio escolaridad - trabajo se ha vuelto cada vez más discontinuo a la luz de las reformas en los mercados laborales derivados de las necesidades productivas de los países, las tendencias demográficas y las legislaciones en la materia. Hoy en día, las realidades de algunos contextos nacionales indican que otra vez hay grandes masas de jóvenes acortando esta etapa de vida para iniciar su actividad laboral a una edad más temprana, abandonando o – en el mejor de los escenarios – combinando sus actividades académicas con trabajos a medio tiempo, casi siempre en condiciones precarias. Un diagnóstico elaborado por la OCDE sobre graduados indica que, entre sus países asociados, “...el tiempo transcurrido entre el final de los estudios y el primer empleo es 1,6 veces más largo para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos que terminaron la secundaria, 1,7 veces más largo para los jóvenes con estudios secundarios que para aquellos con estudios terciarios, y 2,6 veces más larga para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos con estudios terciarios ” (OCDE.2016:1) Estos datos son reveladores del todavía estrecho vínculo entre preparación académica y acceso al mercado laboral, no así de las desventajosas condiciones de inclusión que viven los jóvenes a la fuerza de trabajo en prácticamente todos los países.

Algunas medidas diseñadas para cerrar la brecha de inserción al mercado laboral por parte de los jóvenes han buscado garantizar salarios mínimos para jóvenes (Francia), abrir oportunidades laborales especiales para jóvenes (Suecia) o fortalecer los procesos de entrenamiento para el trabajo (Alemania), a fin de que los puestos sean ocupados por jóvenes capacitados y listos para producir tanto como un trabajador experimentado. Los resultados obtenidos de estas estrategias en los países desarrollados han mostrado que la deficiente inclusión laboral de jóvenes sigue siendo una constante en el funcionamiento del sistema económico que no ha logrado resolverse satisfactoriamente. (Freeman, Blanchflower.2000)

Otros jóvenes que viven experiencias menos garantizadas de inserción al mercado laboral indican que la escuela es insuficiente como proveedora de capitales culturales y habilidades para el trabajo. Siguiendo esta perspectiva, se requiere hacer un análisis más segmentado sobre los jóvenes, considerando el género, la pertenencia étnica, el tipo de localidad de residencia y la clase social (Williams.2012:6). El ejemplo de los países árabes -una de las regiones del mundo que seguirá aportando jóvenes a la población mundial a un ritmo constante- enfatiza la necesidad del trabajo coordinado entre los sistemas educativos y las instituciones gubernamentales para el logro de una inclusión más eficaz de los jóvenes (Rosso/Bardak/Zelloth.2012)

En América Latina los jóvenes no han estado exentos de las tendencias de deterioro en el acceso a la educación superior y al empleo. Los procesos de ajuste vividos en las economías latinoamericanas han derivado en la fragilización del trabajo, y esto es particularmente relevante en el caso de los jóvenes, quienes buscan iniciar su vida productiva haciendo uso de sus capitales humanos, sociales y culturales. La educación es un ejemplo evidente de la desigualdad que prevalece en los países de la región, donde pertenecer a los estratos sociales con mejores ingresos representa una garantía de permanencia en el sistema escolar, desde la educación primaria hasta la formación postsecundaria. Llama la atención que, en 2012 poco más de seis de cada diez personas entre 20 y 24 años que estudiaban, lo hacían en una universidad, lo que podría indicar que esta formación tiende a ser también una experiencia donde se sitúan los jóvenes con mejores condiciones socioeconómicas (Espejo/Espíndola.2015:30-36). De este modo, nivel de ingreso, educación y empleo se vuelven tres aristas clave en el proceso de inclusión social en América Latina para las nuevas generaciones.

A pesar de la precariedad de la inclusión laboral y la permanencia en la educación postsecundaria en la región Latinoamericana, se aprecia una relación directa entre los años de escolaridad y el nivel salarial de los jóvenes (Espejo/Espíndola.2015:46). Este hecho refuerza la creencia de que la inversión en formar el capital humano dentro de las familias tiene efectos en el nivel micro y macroeconómico. No obstante, dicha creencia no se cristaliza todavía en una o varias políticas públicas donde los jóvenes incidan de modo directo, ya sea en su diseño e implementación. En este panorama, estrategias como salarios diferenciados para jóvenes o programas de entrenamiento resultan insuficientes ante la desigualdad de conocimientos que tienen los jóvenes, limitando su acceso y movilidad laborales (Weller.2003)

La situación de los jóvenes en México sigue la tendencia de otros países latinoamericanos. Si bien, la matrícula en educación superior se ha expandido de manera significativa hasta alcanzar más de 3 millones en 2011, sin contar el posgrado (Tuirán.s/f), las desigualdades socioeconómicas tienen efectos en las desigualdades en el acceso y la permanencia a la educación y, a la larga, en el empleo. Si bien es posible sostener que en México se constata la estrecha relación entre mayor escolaridad, mejores condiciones de acceso al mercado de trabajo, esto no sucede en todas las disciplinas, las industrias o la escuela de procedencia (De Ibarrola.2010:36). Por ello, es necesario conocer el comportamiento de este fenómeno en niveles más desagregados donde se destaquen las inequidades y los desequilibrios que históricamente han venido acrecentándose.

A nivel global, regional y nacional, el acceso al empleo de los jóvenes se caracteriza por ser una experiencia de alta contingencia y baja calidad. Continuamente enfrentan bajos salarios, desprotección de sus derechos laborales, ofertas que les coloca ante la disyuntiva de aceptar trabajos con menor calificación de la que poseen accediendo a experiencias de subempleo o entrar en periodos

de desempleo (Guzmán.2007:3). Es importante mencionar que esta compleja circunstancia precariza aún más a mujeres que a hombres, independientemente del grado de estudios alcanzado por ellas. A pesar de que el ingreso a las universidades es equitativo en muchos países, la eficiencia terminal masculina se reduce ante imperativos y decisiones relativas al contexto de vida, a las condiciones de la familia de orientación o al encabezar su propio hogar. Paradójicamente, hay una cantidad ligeramente mayor de mujeres profesionistas que experimentan aún condiciones más desventajosas de inserción al mercado laboral, de niveles salariales y, en general de calidad de vida laboral.

Ante estas circunstancias, las universidades se han convertido en grandes “estacionamientos” de profesionistas con las habilidades y capacidades suficientes para realizar trabajos acordes a las necesidades del mercado, sin que ello se traduzca en una inserción eficaz y de largo plazo a la población económicamente activa. A la larga, esto resulta en que hoy en día se cuenta con la población joven mejor preparada de la historia reciente, sin que ello reporte beneficio para el sistema económico y social de los distintos países. Paralelamente, ante la incertidumbre del acceso a la autonomía por la vía del salario, los jóvenes permanecen más tiempo en las familias paternas. En conjunto, el alargamiento de la permanencia en la escuela y en la familia, hacen que los jóvenes sean “más viejos” hoy que de lo que fueron al menos dos décadas atrás.

En México, los datos proporcionados por el INEGI en 2017 señalaron que había 16 millones de jóvenes en edad de trabajar (15 a 29 años), de los cuales 15 millones estaban activos, aunque 6 de cada 10 lo hacían en el sector informal. (INEGI.2017:9). Participar en actividades comerciales es para muchos jóvenes mexicanos la primera vía de acceso a la vida productiva. Los hombres tienen su primera experiencia laboral en la informalidad, a la que acceden a través de amigos, mientras que las mujeres trabajan en una proporción ligeramente mayor en el comercio formal, al que acceden mediante lazos familiares. Estas son sin duda señales que alertan hacia la precarización de una condición para el ejercicio del derecho a trabajar, convirtiéndolo en una actividad fortuita y, en ocasiones, de alto riesgo. Del análisis de las encuestas de juventud se desprende que las principales causas para incorporarse en estos trabajos es la presión económica, la falta de experiencia o la edad (Zenil.2010). El correlato de esta situación es el abandono escolar, especialmente en los niveles medio superior y superior, argumentando exigencias económicas familiares o el desencanto ante una mala elección profesional.

En el logro escolar se materializan cuantiosas inversiones de recursos de gobiernos y familias. En México, a nivel agregado, los jóvenes con niveles más altos de preparación académica han tenido un tránsito menos difícil hacia el mercado laboral. Los egresados universitarios, logran su inserción al trabajo de tiempo completo en experiencias que alternan entre el subempleo y el desempleo. Si bien tienen periodos de desempleo más cortos que sus pares con menor instrucción, sus condiciones de acceso y permanencia en el trabajo son bastante precarios. Ciertamente, se cuenta con escasa información que brinde una panorámica de la situación del empleo de los jóvenes profesionistas en México, tomando en cuenta el tipo de universidad, el campo de conocimiento en el que se formaron, las condiciones de contratación y la calidad del empleo que obtienen al menos durante los primeros cinco años de su ejercicio profesional.

Una aproximación a este proceso de tránsito al mercado de trabajo que viven los jóvenes mexicanos elaborada por el Observatorio de Salarios estima que de la población juvenil en edad de trabajar (15 a 29 años), 66% carecen de seguridad social, 50% de ellos no tienen contrato y una proporción

semejante trabajan diariamente más de 8 horas (Universidad Iberoamericana.2018). Contar con información específica de las condiciones de formación de la oferta y las expectativas asociadas a ella requiere profundizar también en las características de la demanda de profesionistas por parte de las empresas. Mientras existan vacíos de información que tiendan a generalizar procesos vividos por los actores – en este caso los jóvenes – se tomarán decisiones sobre estos aspectos clave del desarrollo que parecen no tener solución y que son atribuidos a fallas estructurales irresolubles de los sistemas económicos, sociales y culturales de los países, México entre ellos. En tanto, los profesionistas y recién egresados de las universidades del país se enfrentan al cuestionamiento sobre el valor de sus estudios, no sólo desde el punto de vista del acceso a un salario digno, sino además desde la utilidad de los aprendizajes obtenidos a lo largo de su formación.

La limitada vinculación escuela - trabajo entre jóvenes profesionistas

En las páginas anteriores se ha esbozado la desigualdad desde la que se vive la juventud, en México y en el mundo, así como sus repercusiones multidimensionales. Hasta el momento las políticas y programas implementados para contrarrestar los efectos de esta falla en la inclusión de jóvenes a la fuerza productiva han tenido resultados diferenciados temporal y contextualmente acotados. Prevalece el consenso, al menos discursivo, acerca de la inmediatez con la que debe atenderse este problema para incentivar ciclos de desarrollo, fortalecer las economías, las empresas, las familias, las trayectorias de vida. Sin embargo, no se aprecia todavía una solución inmediata a este fenómeno.

Por otro lado, una revisión crítica de la educación superior tomando como eje su capacidad de propiciar la incorporación al mercado laboral de sus egresados muestra resultados aislados y poco sistemáticos. Los estudios sobre egresados universitarios son una asignatura pendiente en el análisis de los fenómenos educativos que constituye un vacío significativo para el diseño de estrategias de política donde se articulen dos ámbitos que hasta ahora se han abordado de modo separado: la escuela y el trabajo. Este es un campo todavía difuso que permitiría valorar, tanto los conocimientos como las habilidades adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar. Lo anterior abre la pregunta acerca de la pertinencia de ir a la escuela si los graduados no pueden, al menos, obtener un empleo con el que puedan proveerse ellos y sus familias (Williams.2012:4). Más aún, el análisis que requiere este complejo problema debe incorporar, no sólo las condiciones laborales *per se* (salario, horas trabajadas, protección social, etc.), debe considerar también que el trabajo es un factor de pertenencia, de creación de lazos colectivos (Muskin.2012)

De modo adicional, no puede dejar de verse que la educación superior está anclada a las desigualdades que han caracterizado a la sociedad mexicana de al menos las últimas tres décadas. Por ello, resulta indispensable que las políticas en la materia aborden desde una perspectiva integral la relación condición socioeconómica - escuela - trabajo para generar trayectorias de vida cuya calidad sea factor de movilidad social. Es cada vez más urgente que los jóvenes cuenten con trabajos formales, respaldados por el sistema de seguridad social, generadores de valor y de lazos colectivos. Es también urgente que la educación superior someta a evaluación su diseño, oferta y calidad de sus programas.

En el caso de los jóvenes egresados universitarios, parece que han ocupado poco el interés de los diseñadores de políticas públicas, quienes al parecer han asumido la postura de que este segmento

de población cuenta con las condiciones socioeconómicas, los conocimientos y las habilidades para resolver por sí mismos su tránsito al mercado de trabajo, sin considerar las características de dicho tránsito, las diferencias por disciplina estudiada, la movilidad laboral, las diferencias de género, ni la correspondencia entre las competencias aprendidas en la universidad y las requeridas en el mercado laboral. En suma, se ha reconocido la dimensión de este problema y sus repercusiones presentes y futuras sin que se hayan tomado decisiones concretas al respecto.

Desde el punto de vista de la formación de estos jóvenes, ingresar a las universidades (mayoritariamente públicas) representa una inversión de recursos propios y de los gobiernos que debería vincularse con condiciones favorables de inserción y permanencia en el mercado de trabajo. Los escasos estudios sobre egresados universitarios (De Vries/Navarro.2011: 25) apuntan que el complejo panorama de la fragilización del empleo de estos jóvenes obedece más a una política de salarios bajos para los nuevos profesionistas que a las habilidades adquiridas a lo largo de su formación profesional. Desde fuera del ámbito juvenil se considera que los jóvenes profesionistas tendrán que “madurar” para lograr mejores posiciones en el campo profesional. Desde dentro, los jóvenes que concluyen una formación universitaria ponen en cuestionamiento el valor de su propio tránsito por las aulas a la vista de las dificultades que enfrentan al acceder a la vida laboral.

Ante este complejo panorama, llama poderosamente la atención que todavía la sociedad mexicana considere a la educación, en especial la universitaria, como un factor detonante de movilidad e inclusión social. Los jóvenes al margen del sistema educativo expresan su deseo de continuar sus estudios, si tuvieran posibilidades de hacerlo, en tanto los que se encuentran estudiando un grado universitario ven el fin de su formación académica como un riesgo que tienen que enfrentar, sin sentirse suficientemente preparados para ello.

Una política gubernamental que merece ser mencionada en el contexto de la inclusión laboral de jóvenes es el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* que se implementa en el país a partir de enero de 2019, dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian, a través del impulso a la capacitación en centros de trabajo por un periodo máximo de 12 meses (DOF.2019). Las empresas donde los jóvenes son capacitados forman parte de un esquema de corresponsabilidad, al abrir espacios, dar seguimiento a su desempeño e informar al Programa, sin que exista la obligatoriedad de contratación al concluir con el plazo señalado en el plan de capacitación registrado.

Al ser un programa diseñado para promover la capacitación para el empleo de un segmento tan heterogéneo: jóvenes de zonas urbanas y rurales, con y sin preparación académica específica, se abre la interrogante sobre la eficacia en su diseño, la pertinencia de su operación y el impacto que tendrá en el corto plazo, tanto a nivel de los participantes como del mercado laboral en el país, además de sus efectos en el sistema escolar. Todavía es muy pronto para saber el éxito de esta medida, lo cierto es que pocas semanas de su operación, el programa mostró ser una opción atractiva para jóvenes, muchos de ellos con preparación universitaria.

En su arranque, la oferta de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social alcanzaba 60 mil empresas con un total de 300 mil vacantes para atender una demanda de más de 1.2 millones de jóvenes inscritos, de los cuales 60% son mujeres (Juárez.2019). Estos datos revelan un impacto potencial favorable que podría alcanzarse, de completar el circuito entre la capacitación y la incorporación al mercado de trabajo.

En síntesis, las escasas radiografías sobre la condición laboral de los jóvenes a la luz de la preparación académica han coincidido en señalar que la calidad en el empleo juvenil es todavía una aspiración que no parece cerca de alcanzarse. Mientras no se impulsen cambios a los sistemas productivos, que se vean acompañados del riguroso conocimiento de la relación oferta – demanda de egresados educación superior; mientras los imaginarios sobre la formación universitaria no se diversifiquen haciéndose extensivos a otras modalidades de preparación académica y para el trabajo; mientras los jóvenes sean vistos como un segmento demográfico homogéneo; el tránsito por esta etapa de vida seguirá siendo una experiencia de alta contingencia y de baja calidad.

Referencias/References

- ANUIES (2017), Anuarios estadísticos de educación superior. Recuperado el 1 de marzo de de 2019 de <http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Assad Ragui, Constant Samantha (2018), *The Paradox of Employment: The Reality Behind Youth Labor Market Statistics in Egypt and the United States*, Tuesday March 9, 2010. Recuperado el 29 de enero de 2019 de <https://www.brookings.edu/opinions/the-paradox-of-employment-the-reality-behind-youth-labor-market-statistics-in-egypt-and-the-united-states/>
- Burgos, Benjamín/López, Karla (2010), “La situación del mercado laboral de profesionistas”, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIX (4), Núm 156 pp. 19 - 33
- CEPAL/OIJ, *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/31842-juventud-inclusion-social-iberoamerica>
- De Ibarrola, María (2010), “Siete preguntas clave sobre las relaciones entre la educación y el trabajo en México. ¿qué respuestas aporta la investigación educativa” En *Cuadernos de Educación*, Año VIII, Núm. 8
- De Vries, W. e Y. Navarro (2011). “¿Profesionistas del futuro o futuros taxistas? Los egresados universitarios y el mercado laboral en México”. En *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 2(4)
- DOF (2019) *Lineamientos para la operación del programa jóvenes construyendo el futuro*, Diario Oficial de la Federación, 10 enero de 2019. Consultado el 11 de marzo de 2019 en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019
- Duarte, Claudio (2000), “¿Juventud o juventudes? Acerca de como mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente” en *Ultima década*, no. 13, Viña del Mar.
- Espejo, Andrés/ Espíndola, Ernesto (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo” en Trucco, Daniela/ Ullmann, Heidi eds. *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, CEPAL.
- Freeman Richard, Blanchflower David (2000), “Introduction”, *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press.
- Furlong, Andy (2000), “Introduction: youth in a changing world” en *International social science journal*, vol. 52, no. 164, diciembre, Londres.

- Guzmán Concha, César (2007) Jóvenes, mercado laboral y educación: una revisión de la experiencia internacional. Recuperado el 15 de marzo de 2019 de https://www.oei.es/historico/etp/insercion_laboral_jovenes_weller_cepal.pdf
- INEGI (2017) Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud (12 de agosto) Recuperado el 16 de marzo de 2019 de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf
- Juárez, Blanca (2019) ¿Cómo van los chavos de Jóvenes Construyendo el Futuro? En *El Economista*. Recuperado el 11 de marzo de 2019 en <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Como-van-los-chavos-de-Jovenes-Construyendo-el-Futuro-20190215-0054.html>
- Machado, José (2000), "Transitions and youth cultures: forms and performances" en *International social science journal*, vol. 52, no. 164, diciembre, Londres.
- Muskin, Joshua (2012) "Educating Youth for Entrepreneurship in Work & Life: Experience of a Junior Secondary School Project in Morocco" en *Journal of International Cooperation in Education*, Vol.15 No.2, , Hiroshima University Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/publications/15-2/15-2-01.pdf>
- O'Higgins, Niall (2017), *Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues*, International Labour Office, Geneva.
- OECD (2016), "Who are the bachelor's and master's graduates?", *Education Indicators in Focus*, No. 37, OECD Publishing, Paris, Recuperado el 16 de abril de 2019 de: <https://doi.org/10.1787/5jm5h1iorbtjen>.
- OECD (2017) "Transition from school to work: How hard is it across different age groups?" *Education Indicators in Focus*, No. 54, OECD Publishing, Paris. Recuperado el 12 de abril de 2019 de: https://www.oecd-ilibrary.org/education/transition-from-school-to-work_1e604198-en
- OIT (2017), *Tendencias mundiales del empleo juvenil. Caminos hacia un mejor futuro laboral*, s/l, Recuperado el 12 de enero de 2018 de: https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_598679/lang--es/index.htm
- Pearl, Arthur (1985), "Theoretical trends in youth research in the USA" en *International social science journal*, vol. 37, no. 4, noviembre, Londres.
- Reguillo Rossana (2003), "Jóvenes y estudios culturales. Notas para un balance reflexivo" en Valenzuela, José M. (coord.) *Los estudios culturales en México*, CONACULTA, FCE, México.
- Rosso, Francesca/ Bardak, Ummujan/ Zelloth, Helmut (2012) *Youth Transition from Education to Work in the Mediterranean Region: The ETF Experience with Partner Countries*, *Journal of International Cooperation in Education*, Vol.15 No.2, , Hiroshima University Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/publications/15-2/15-2-02.pdf>
- Salgado Vega, María del Carmen. (2005). "Empleo y transición profesional en México". *Papeles de población*, 11(44), 255-285. Recuperado en 15 de marzo de 2019, de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252005000200011&lng=es&tlng=es.
- Touré, Aminata (2000), "The reproductive health of young people in Cote d'Ivoire: issues and prospects" en *International Social Sciences Journal*, vo. 52, núm. 54.

- Tuirán, Rodolfo (s/f), La educación superior en México: avances, rezagos y retos. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de: http://online.aliat.edu.mx/adistancia/Calidad/unidad4/lecturas/TXT_1_S4_EDUC_SUP_AVAN_REZ_RET_TUIRAN.pdf
- UNESCO (2018), "One in Five children, adolescents and youth is out of school". Recuperado el 15 de febrero de 2019 de: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf>
- Universidad Iberoamericana Puebla (2017), Informe observatorio de salarios 2018. Los jóvenes y los mercados laborales. Recuperado el 18 de febrero de 2019 de: <https://repo.iberopuebla.mx/pdf/2018/informeSalarios2018.pdf>
- Weller, Jürgen, coord. (2003), Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, CEPAL, Colombia
- Williams, James (2012), Editorial: Youth, Education, and Work, en Journal of International Cooperation in Education, Vol.15 No.2, , Hiroshima University Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/publications/15-2/15-2-01.pdf>
- Zenil, Mónica E. (2010), Construcción ciudadana y apertura de espacios públicos. Prácticas sociales de jóvenes en la Ciudad de México. UNAM.

Sobre la autora/About the author

Mónica Eugenia Zenil Medellín es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora en el Sistema Abierto y a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido consultora en programas sociales con enfoque de participación ciudadana, educación cívica y juventudes en México.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Planejamento para o desenvolvimento e o cumprimento da agenda 2030 no âmbito da educação brasileira: nos caminhos da prospectiva estratégica

Cruz-Freitas, Urânia Flores da

Secretaria de Educação do Distrito Federal, Brasil

 uraniaflores@gmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-2143-0590

Portela Bezerra, Felipe

Universidade de Brasília / Instituto de Direito Público de Brasília, Brasil

 portelafelipe@gmail.com

 ORCID ID: 0000-0003-3750-1821

Artículo recibido: 10 febrero 2020

Aprobado para publicación: 17 marzo 2020

Resumo

A educação é reconhecida como uma forma universal de superação de problemas sociais e econômicos ao longo da história. Os países que foram capazes de valorizar todas as ferramentas e tecnologias do contexto educacional são aqueles que, atualmente, se destacam no contexto global no tocante ao enfrentamento com vista a solução dos desafios contemporâneos, de valorização do trabalho, de modernização da gestão pública e de efetivação de direitos fundamentais aos cidadãos. A ideia deste artigo é refletir e analisar sobre como o Plano Nacional de Educação (PNE) se articula com a agenda 2030 da UNESCO, da qual o Brasil é signatário. A partir desse debate, busca-se entender os caminhos e os desafios para alcance das metas assumidas pelo Brasil, no tempo acordado. A provocação construída ao longo do texto buscará fomentar a ideia de qual é o caminho do planejamento educacional que poderá seguir o Brasil para enfrentar os desafios da realidade atual, dentro de um país que tem condições desiguais de oportunidades para sua população. Assim, propomos analisar se é a prospectiva estratégica e suas ferramentas o caminho a ser seguido.

Palavras chave

Educação; Desenvolvimento; Política educacional; Brasil

Abstract

Education is recognized as a universal way of overcoming social and economic problems across history. Countries that have been able to value and use all the tools and technologies in the educational context, are those that currently stand out in the global context, in terms of capacities to solve contemporary challenges, to value work, to undertake modernization processes in management public and advance in effective fundamental rights for its citizens. The idea of this article is to reflect and analyze how the National Education Plan (PNE) is articulated with the 2030 agenda of UNESCO, of which Brazil is signatory country. From this debate, we seek to understand the ways and challenges to achieve the objectives assumed by Brazil in the agreed time. Throughout the text, we will seek to foster the idea of how the educational planning that Brazil could follow to face the challenges of current reality, within a country that has unequal conditions of opportunities for its population. Therefore, we propose to analyze if this strategic forecast and its tools are really the way to go.

Key words

Education; Development; Educational policy; Brazil.

Resumen

La educación es reconocida como una forma universal de superar los problemas sociales y económicos a lo largo de la historia. Los países que han podido valorar y usar todas las herramientas y tecnologías en el contexto educativo, son aquellos que actualmente se destacan en el contexto global, en términos de capacidades para resolver los desafíos contemporáneos, valorar el trabajo, acometer procesos de modernización en la gestión pública y avanzar en derechos fundamentales efectivos para sus ciudadanos. La idea de este artículo es reflejar y analizar cómo el Plan Nacional de Educación (PNE) se articula con la agenda 2030 de la UNESCO, de la cual Brasil es signatario. A partir de este debate, buscamos comprender los caminos y desafíos para lograr los objetivos asumidos por Brasil en el tiempo acordado. A lo largo del texto buscaremos fomentar la idea de cuál es el camino de la planificación educativa que Brasil puede seguir para enfrentar los desafíos de la realidad actual, dentro de un país que tiene condiciones desiguales de oportunidades para su población. Por lo tanto, proponemos analizar si tal previsión estratégica y sus herramientas son realmente el camino para seguir.

Palabras clave

Educación; Desarrollo; Política educativa; Brasil

Breves considerações sobre o planejamento no campo educativo brasileiro

A educação compõe o rol de direitos sociais no Brasil. Ela é tratada no art. 206 da Constituição Federal como “direito de todos e dever do Estado e da família, deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). É importante compreender que a sua inclusão na Carta Magna não foi capaz de garantir o acesso e qualidade ao direito à educação no país, mas representou um marco oficial de ações do Estado que passou a se desenvolver a partir do que está estabelecido constitucionalmente.

As políticas educacionais são complexas e necessárias para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. Elas exigem um alto empenho do Estado e governos em concretizar ações, inclusive a longo prazo. Dessa forma, é fundamental que haja um planejamento adequado sobre os caminhos e as escolhas que serão tomadas no contexto das políticas de educação para um país.

O planejamento governamental, segundo Matus (1996, apud OLIVEIRA, 2013), compreende um cálculo situacional sistemático, capaz de relacionar cenários presentes e futuros e o conhecimento e a ação. Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas para garantir que as ações do Estado se desdobrem de maneira a alcançar os objetivos previstos anteriormente.

O planejamento deve conter uma visão do futuro desejado, dos objetivos a serem atingidos e das ações necessárias para que estes sejam alcançados, conforme defende Oliveira (2013). Para a autora, ainda é possível distinguir o planejamento em três níveis distintos: o estratégico, que visualiza a sociedade, sendo abrangente e de longo prazo; o tático, que atua no médio prazo e está relacionado a objetivos específicos; e o operacional, que se volta para o curto prazo, estando relacionado a ações imediatas.

Portanto, para pensar as políticas públicas é necessário fazer uma prospecção de cenários, ou melhor, pensar e propor futuros possíveis. Para Michel Godet (2007), o objetivo da prospectiva é determinar a partir das forças do presente, dos projetos e dos atores, quais são os cenários possíveis, realizáveis e desejáveis.

Na prática, o planejamento é comum a diversas organizações, assim como a governos de todo o mundo. Muitas vezes, ele se dá como prática institucionalizada e reconhecida em lei, como é o caso do Brasil – no qual, embora nem sempre o planejamento tenha sido formalmente instituído como é hoje, já existiam ações de planejamento de acordo com as necessidades diagnosticadas pelos governos brasileiros durante o século XX, mas não eram participativos.

A importância de ações planejadas se destaca também em políticas públicas setoriais. As políticas públicas compõem um importante instrumento de ação do Estado e, por meio de las, as principais decisões do governo impactam a vida dos cidadãos de determinado local. Para Rua (1998), as políticas públicas se tratam do conjunto de ações e de decisões sobre a alocação imperativa de valores, sendo outputs – intensamente vivenciados pela sociedade – da atividade política, tendo características complexas e sistemáticas a depender da situação em que estão inseridas.

A Constituição Federal de 1988 inovou do ponto de vista do planejamento de políticas públicas, pois previu que elas deveriam estar inseridas em planos plurianuais e deveriam contar com a participação social. O principal instrumento de planejamento, que é o Plano Plurianual (PPA), previsto constitucionalmente, tem duração de 4 anos (médio prazo) e abarca todas as áreas de atuação do governo, inclusive as políticas educacionais. Além desse instrumento, há, no próprio texto constitucional, a previsão de outros mecanismos de planejamento que se dedicam a ações estatais específicas de determinada área de atuação do Estado, inclusive no âmbito educacional.

O planejamento a longo prazo que baseia as políticas públicas de educação, no Brasil, é definido em lei pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Esse instrumento tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214:

Art 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, o país encontra embasamentos legais e institucionais consolidados para guiar suas ações no âmbito da gestão e das estratégias para educação. Entretanto, os limites e possibilidades dessa estrutura de planejamento parecem esbarrar nos grandes desafios que surgem quando são analisados os resultados das políticas de desenvolvimento do ensino no país, e não se percebem os cenários possíveis de futuros.

Historicamente, planos de ações para a educação surgiram no país antes do período constituinte da década de 80. A consolidação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que foi a lei nº 4.024 de 1961, trouxe em seu conteúdo a previsão da realização de um plano de educação, no artigo 92. Entretanto, tratava-se de uma visão mais econômica que estratégica do ponto de vista de ações e de gestão:

TÍTULO XII. Dos Recursos para a Educação

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

Um novo plano de educação só foi consolidado em 2001, como resultado de esforços coletivos realizados no fim da década de 1990, após a democratização. A lei n. 10.172/2001 instituiu o Plano Nacional de Educação, indo ao encontro do que previa a Constituição promulgada em 1988. O

documento traz um cenário da educação no país e uma série de metas a serem alcançadas no prazo de 10 anos, o que o caracteriza como um plano de longo prazo.

Os Planos Nacionais de Educação: o vai e vem da participação na política pública

A participação da sociedade civil na construção dos planos nacionais de educação está prevista nos artigos base do art. 87 da LDB 9.394/96 e no art. 214 da Constituição Federal de 1988, “que atribui à sociedade a elaboração do PNE” (II CONED, 1997). A Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação (CONED), elaborou uma proposta de Plano Nacional de Educação, por meio da sistematização das discussões feitas no I e II CONED, nos Conads, em encontros e seminários por todo o país.

A sociedade civil assim afirmou, quando da discussão do primeiro PNE:

Neste PNE, defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. Compreende os Sistemas de Educação Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, bem como outras instituições, públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional, aqui incluídas as instituições de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico profissional e as que oferecem cursos livres (II CONED, 1997, p. s/n)

De acordo com Cruz Freitas (2018), todo processo de mudanças tem relações internas e externas, e a opção das reformas feitas pelo governo Fernando Henrique, acompanharam a tendência em nível mundial. Os autores que discutiram as tendências em perspectiva internacional, confirmaram que as mudanças, em nível mundial, estavam ocorrendo nas relações entre as políticas, os governos e a educação. Valendo assim ressaltar que a proposta encaminhada para votação desconsiderou substancialmente as discussões e propostas da sociedade civil. Portanto, não respeitou a construção coletiva e a demanda social. A avaliação é que o I PNE teve pouco efetividade e contribuição para o avanço no campo educativo.

A construção do primeiro I PNE, de acordo com BRITTO, apud Cruz Freitas (2018), foi marcada por intensos conflitos entre as propostas encaminhadas pela sociedade civil e as propostas do governo federal.

De fato, dois projetos alternativos tramitaram em conjunto, e o texto final sancionado em 2001, apesar de incorporar algumas metas do plano defendido pela sociedade, acabou consagrando a maior parte do texto enviado pelo Executivo. Além disso foram vetados aspectos considerados cruciais para a sustentação financeira das metas, como a previsão de gastos em educação se elevassem a 7% do produto interno bruto (PIB) (BRITTO, 2015, p. 21).

No entanto, algumas mudanças do ponto de vista legal foram descritas na Emenda Constitucional no 59, de 2009. Com seu aporte no Art. 214, da Constituição previu o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal e o objetivo de articular o sistema nacional de

educação em regime de colaboração. Para isso deveria definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades com ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Essa ação foi descrita como uma das metas para o desenvolvimento da educação, articulada com o desenvolvimento do país (BRASIL, 2018).

O II PNE contou com a realização e a contribuição da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010.

Apesar de ter garantida a participação durante toda trajetória de elaboração e planejamento das ações políticas e, também, as propostas tenham sido construídas por meio dos consensos entre os interesses em disputa. Não muito diferente dos governos anteriores, a proposta enviada para a Câmara estava aquém das discussões realizadas e propostas feitas durante os debates (CRUZ FREITAS, 2018, p. 221).

No entanto, como se trata de um processo e de campos em disputas é possível afirmar que houve diferenças substanciais na construção e na incorporação das propostas da sociedade civil entre o I PNE e o II PNE. Outro fato de extrema relevância a se considerar quando estamos falando de planejamento e prospectiva, foi o golpe administrativo.

Após o golpe, o governo Temer tomou medidas no campo da educação que foram de encontro aos avanços da construção feita nas duas últimas décadas. Tal fato, gerou bastante controvérsia, pois os movimentos sociais já estavam mobilizados para o trabalho com o II PNE. Porém, o governo federal publicou a Portaria no 577/17 e o Decreto (sem número) de 27 de abril de 2017, que convocou a CONAE e impôs, à revelia dos outros normativos, uma nova composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) que era o coordenador da CONAE, e excluiu muitas entidades do FNE (ANPED, 2017).

Cruz Freitas (2018), ao analisar os documentos publicados pela sociedade civil, tais como o da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), O Manifesto CONAPE (2017), afirma que fica patente no discurso da sociedade civil, o reconhecimento dos avanços no campo da educação e também, como esse ator rede tem plena consciência de sua importância para o desenvolvimento sustentável e democrático. No entanto, o pacto da participação social foi rompido e passou a invalidar a trajetória feita por meio ação pública.

Ação pública é aqui vista por meio das interações que ocorrem nos múltiplos níveis da sociedade e dos atores, e que retira a visão de que o Estado é o único ator responsável pela elaboração e realização das políticas públicas. No entanto, no caso brasileiro mantém sua importância estratégica na condução desse processo. (CRUZ FREITAS, 2018).

Quando se observa a dinâmica dos dois planos percebe-se que as propostas descritas não são acompanhadas por ações efetivas no sentido de fazer valer a construção dialogada e pactuada. A partir de 2017, percebe-se mudanças fundantes e que não visam garantir os avanços, mesmo que registrados nos planos e, também, nos permitem pensar em como o país vai cumprir os acordos internacionais dos quais é signatário.

Cumprimento do PNE 2014-2024 e da Agenda 2030: educação básica e superior.

O II PNE possui vinte metas a serem cumpridas até 2024. De acordo com documentos oficiais, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania.

É notável que as metas desse plano são desafiadoras, com pretensões, inclusive, universais, como é o caso da meta 1 sobre a educação básica e das quatro próximas que a sucedem, o que já demonstra que o Plano é ambicioso e exige esforços conjuntos e significativos para que seja consolidado ao final do ciclo decenal:

Tabela 1: Plano Nacional de Educação 2014-2024

META 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
META 2 Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
META 3 Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)
META 4 Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados
META 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental.
META 6 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica
META 7 Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb
META 8 Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
META 9 Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.
META 10 Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
META 11 Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

META 12 Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

META 13 Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

META 14 Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

META 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

META 16 Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 17 Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE

META 18 Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal

META 19 Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

META 20 Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Fonte: Plano Nacional de Educação 2014-2024

A Meta 12 traz, em seu conteúdo, um reflexo da realidade do país. A educação superior ainda é minoritariamente acessada por parte da população potencial que poderia estar ampliando sua qualificação. Em continuidade, as Metas 13 e 14 apresentam um panorama de expansão da formação em pós-graduação *strictu sensu*, o que é muito importante para o aprofundamento de estudos e consolidação de uma ciência autônoma e independente, mas que contrasta com o contexto brasileiro, o qual ainda apresenta taxas de analfabetismo que não deveriam estar presentes no século 21.

A gestão democrática da educação é abordada na décima nona meta, que pretendia assegurar condições participativas ideais em até dois anos, ou seja, era até 2016. Atualmente, ainda não há um cenário de consolidação dessa participação a nível nacional, o que, somado a outros fatores expostos, podem agravar decisões tomadas no contexto educacional.

A peculiaridade dos desafios enfrentados pela educação básica exige que alunos, professores e comunidades atuem conjuntamente para que os problemas possam ser democraticamente debatidos, ou seja, exige a ação pública. As instâncias superiores, como as secretarias de educação, nem sempre conseguem alcançar a compreensão ideal da realidade que cada unidade de educação básica enfrenta em seus desafios diários, o que exige a implementação avançada de uma gestão democrática das políticas educacionais.

A participação da sociedade em processos decisórios, esses que tradicionalmente costumavam ficar restritos ao governo – como defende Oliveira (2013, p. 33) afirmando que “o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal” – tende a resultar em políticas públicas com características mais ligadas à classificação *bottom up*, que pode ser caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em se auto-organizar (SEC-CHI, 2013).

Isso ocorre porque, ainda segunda a autora, neste modelo a população que é impactada pela política, assim como os agentes do Estado em contato com ela, tendem a influenciar de maneira mais direta e intensa o processo da política como um todo, inclusive em sua avaliação. Decisões do Estado, nesse cenário, não são tomadas única e exclusivamente por políticos, pelo alto escalão ou pela elite político-burocrata no geral, mas há intensa participação da população nos processos que envolvem diversas políticas.

Uma maior influência da população nas decisões estatais, ainda que seja ínfima e de caráter consultivo, tende a fazer com que a adequação de uma política às necessidades da população seja muito maior. No entanto, a ideia subjacente é que seja garantida a participação no momento da decisão, do planejamento, da implementação, do monitoramento e avaliação, para um efetivo controle social. Os fóruns ou espaços de participação precisam ser deliberativos e não só consultivos, rumo a uma democracia radical.

Só dessa forma, a população passa a construir aquilo que será implementado pelo Estado no âmbito das políticas públicas, o estado tem o papel de garantir que as decisões tomadas nos meios de participação sejam realmente levadas em conta nos planos de ação, projetos e programas. Tem ainda a responsabilidade da gestão dos recursos e deve comunicar a população para que seja decidido aquilo que é realmente tangível, tendo em vista que as pessoas não conhecem todas as limitações e condições já existentes, principalmente de cunho técnico, para executar diversas ideias no plano estatal.

No contexto educativo, deve ser buscada uma articulação permanente entre quem vivencia os desafios da educação na ponta do ensino e quem está organizando a educação em um nível mais estratégico, como também, com a comunidade escolar.

É fundamental que um país tenha seus instrumentos de planejamento e de gestão para conseguir formular e implementar políticas públicas com maior efetividade, indo ao encontro daquilo que também está acordado com a comunidade internacional. Mas as peculiaridades do Brasil, inclusive por seu enorme tamanho territorial, sua alta desigualdade socioeconômica, nível de pobreza e falta de vontade política parecem ser limitantes do alcance de todos os resultados previstos por meio dos Planos Nacionais de Educação.

Tabela 2: AGENDA 2030 - Objetivo 4 - Educação de Qualidade

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário
4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade
4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo
4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade
4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática
4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável
4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos
4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento
4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento

Fonte: ONU. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

O II PNE visa, ainda, o alcance e o cumprimento da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em nível mundial, a Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas, traz um desafio para a educação em seu quarto objetivo: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”.

Esse objetivo é o que centraliza as ações no âmbito da educação que os países precisam se esforçar para efetivar melhorias nesse contexto. Ele se desdobra nas seguintes metas (tabela 2):

As metas apresentadas nesse objetivo sobre educação na Agenda 2030 é o caminho a seguir para o cumprimento do acordo feito. Elas representam a perspectiva de um avanço mundial no sentido de utilizar a educação como um meio emancipador do ser humano, abordando questões de gênero, de sustentabilidade, de cidadania e de inclusão social. Ao mesmo tempo, a agenda mantém a atenção necessária aos problemas da realidade cotidiana do contexto educacional, em que há escolas com infraestrutura precárias, países com maiores dificuldades de superar problemas básicos, como os africanos, que são citados explicitamente como uma demanda que necessita de atenção global.

Além disso, a Agenda também coloca em discussão a integração entre tecnologia e educação, um laço que precisa ser fortalecido de maneira científica e democrática. Os instrumentos trazidos pela modernidade para as ações de educação não devem reproduzir desigualdades ou segregar pessoas, mas precisam passar andar juntos de estratégias que fomentem a inclusão social e o desenvolvimento econômico coletivamente.

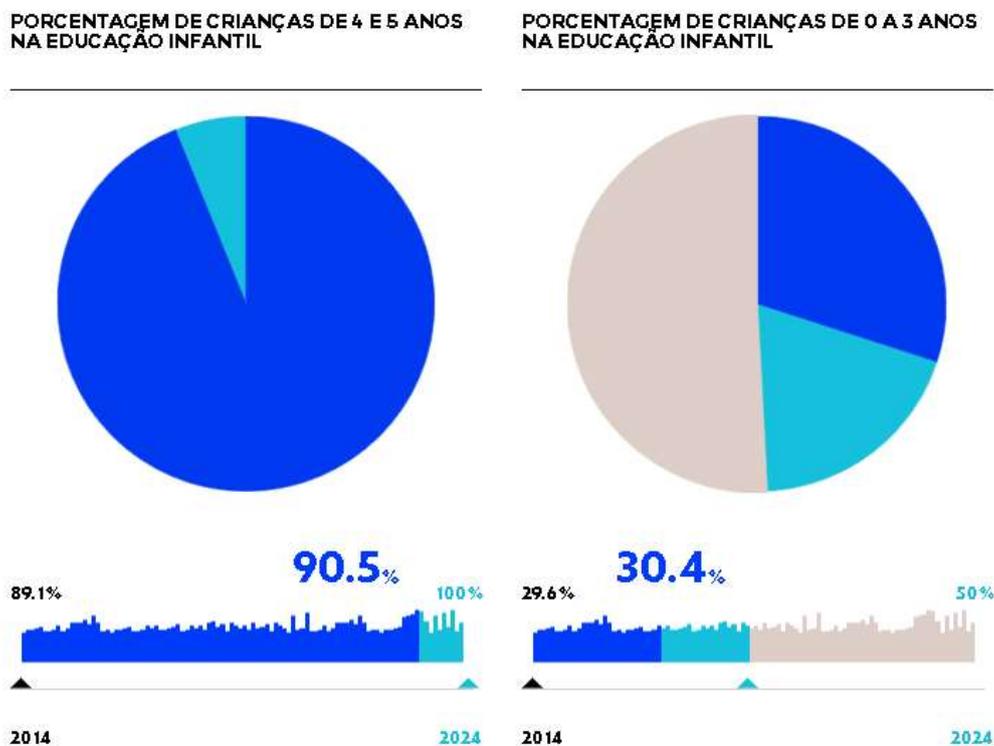
A perspectiva mundial trazida pela Agenda precisa ser analisada juntamente às especificidades locais de cada país que é signatário desse compromisso global. É fundamental que haja articulações no sentido de garantir que essas pautas encontrem mecanismos nacionais de planejamento e ação pública para que consigam ser efetivadas nos diferentes contextos mundiais de desafios da educação.

A seguir, demonstraremos um panorama do estágio de cumprimento das metas do PNE que têm relação direta com a agenda 2030 e os ODS e que se referem especificamente a quatro níveis centrais da educação formal: creche, ensino fundamental, ensino médio e educação superior. Optamos por este recorte metodológico em níveis porque eles refletem as políticas públicas do Brasil e a execução central do planejamento estratégico no âmbito educacional de maneira geral.

Ressaltamos que todas as metas do PNE são de suma importância para que sejam superados os desafios e obstáculos no desenvolvimento da educação brasileira, mas optamos por analisar as 4 metas relacionadas a cada nível porque elas conseguem abranger um número muito significativo de estudantes e de cidadãos fora da escola no país, demonstrando a desigualdade e dificuldades que o planejamento estratégico precisa encontrar caminhos para resolver.

Entendemos que as demais metas, também de enorme importância dentro do contexto educacional, apresentam um caráter mais específico de recorte populacional e situacional, o que é vantajoso para estudos temáticos sobre cada área dessas outras metas. Por fim, ressaltamos que os dados desse monitoramento, abaixo reproduzidos, são desenvolvidos por uma organização privada brasileira sem fins lucrativos, denominada Todos pela Educação, que possui financiamento por parte de pessoas físicas e jurídicas de caráter privado.

O primeiro monitoramento é referente à meta 1, sobre educação infantil. Essa meta estabeleceu que, até 2016, todas as crianças de 4 a 5 anos do país devem estar matriculadas na educação infantil. Estabelece, ainda, que metade das crianças com até 3 anos de idade precisam estar em creches até 2024. Abaixo, os dois gráficos demonstram cada um dos panoramas dessas metas até o ano de 2018:

Imagem gráfica 1

Fonte: Todos pela Educação

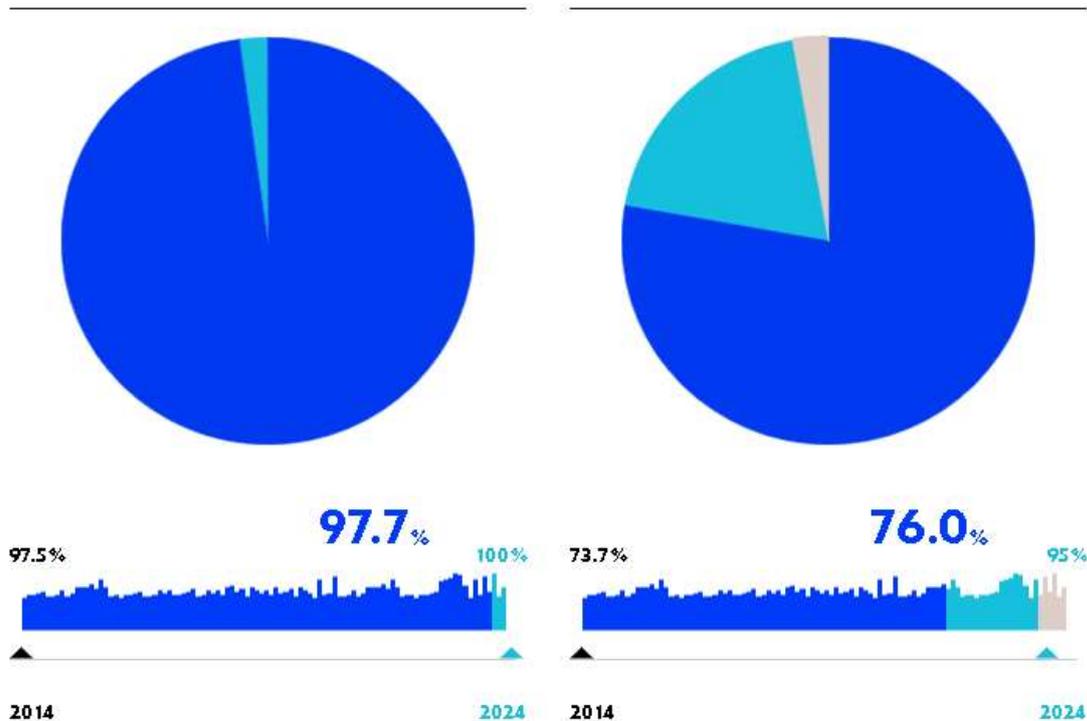
É possível inferir que há um avanço significativo no número de crianças com matrícula na educação infantil, mas a meta não foi cumprida: passados 2 anos do prazo final para universalização, ainda há mais de 6% das crianças fora da escola na idade de 4 a 5 anos. Quanto ao segundo ponto dessa meta, referente ao acesso às creches, ainda há um índice de 20% a avançar até 2024, quando se encerra o PNE. Trata-se de dois desafios muito importantes: a inclusão escolar na idade adequada reflete em todo o ciclo educacional a ser percorrido por cada aluno, o que tende a ser melhor feito caso o começo se dê nos primeiros anos da infância e em condições educacionais e sociais adequadas.

O segundo monitoramento disponível, sobre a meta 2, refere-se à universalização do ensino fundamental com duração de nove anos para a população de 6 a 14 anos de idade, garantindo que, ao menos, 95% dos alunos concluam no período adequado.

Imagem gráfica 2

**PORCENTAGEM DE CRIANÇAS DE 6 A 14 ANOS
MATRICULADAS NO ENSINO FUNDAMENTAL**

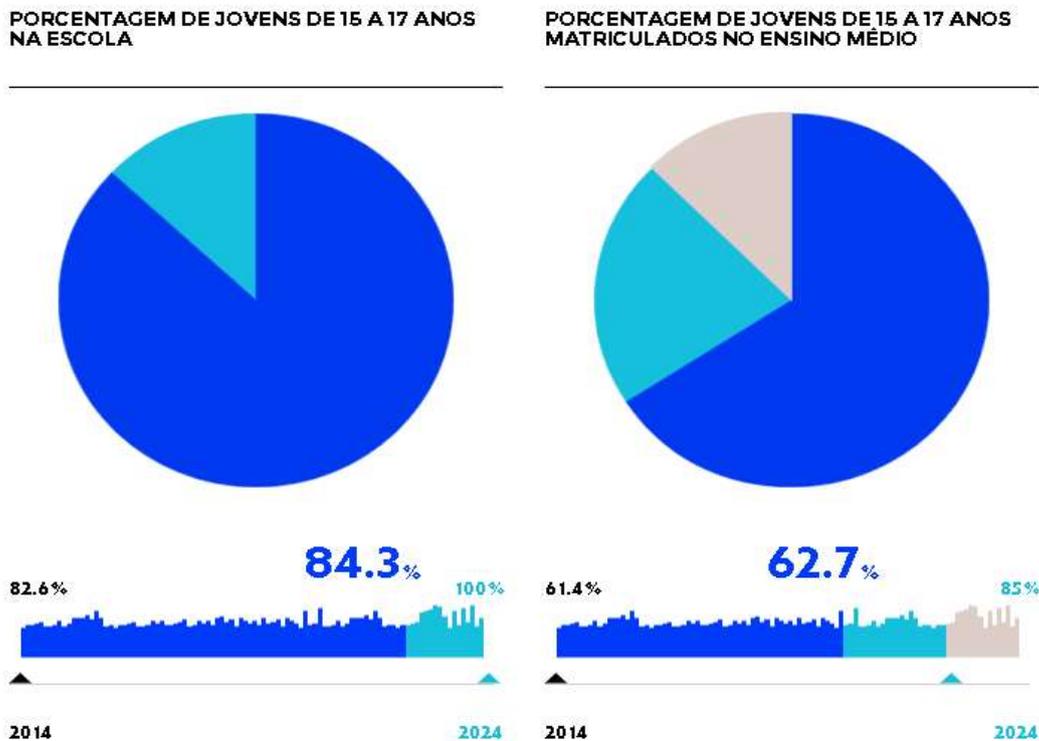
**PORCENTAGEM DE JOVENS DE 16 ANOS QUE
CONCLUÍRAM O ENSINO FUNDAMENTAL**



Fonte: Todos pela Educação

Nesse aspecto, é possível observar que há um número muito alto de matrículas dentro desse universo populacional: apenas 2,3% dos alunos não estão com matrícula efetivada. Entretanto, nota-se que o índice de alunos concluintes é baixo, havendo a necessidade de avançar em vinte pontos percentuais no indicador de conclusão até 2024, segundo o PNE. A terceira meta do PNE refere-se à universalização da matrícula de jovens de 15 a 17 anos na educação formal, em qualquer nível, sendo que ao menos 85% deles devem estar no ensino médio até 2024. A própria constituição dessa meta já demonstra um desafio a ser superado: a evasão escolar após a conclusão do ensino fundamental é muito alta. Assim, até 2018, o monitoramento dessa meta revela o seguinte panorama:

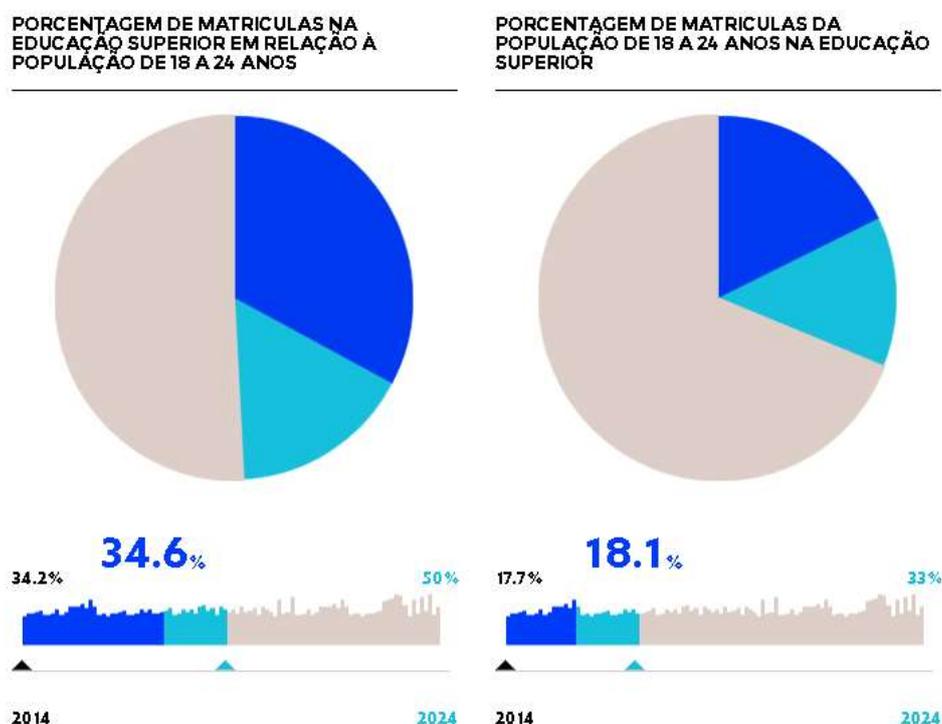
Imagem gráfica 3



Fonte: Todos pela Educação

As políticas públicas que cuidam da manutenção do estudante na escola englobam uma série de variáveis muito importantes, pois dizem respeito à qualidade de vida da população. É necessário a garantia de todas as necessidades básicas do estudante para que seu desempenho escolar não seja prejudicado, o que inclui moradia adequada, alimentação balanceada, acolhimento familiar favorável ao desenvolvimento educacional, relação saudável com os colegas de sala de aula, transporte adequado ao local de estudo, acesso a materiais de qualidade, condições físicas e mentais saudáveis, além de muitos outros aspectos sociais e econômicos.

A respeito da educação superior, que segue a sequência teórica da continuidade da educação básica, que teve seus cenários principais e gerais demonstrados nos 3 gráficos acima, o cenário é muito preocupante do ponto de vista quantitativo: apenas 18,1% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados nesse nível de ensino. No PNE, esse nível educacional está representado pela décima segunda meta, que pretende elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% (1/3 dos jovens efetivamente matriculados), assegurada a qualidade do ensino. Além disso, a meta prevê que 40% das novas matrículas devem se dar na educação superior pública. Abaixo, o panorama de desenvolvimento dessa meta até o ano de 2018:

Imagem gráfica 4

Fonte: Todos pela Educação

Observa-se, ao longo dos 4 gráficos apresentados, que os índices de matrícula diminuem na própria meta: quanto mais avançado no nível de educação, menor é a quantidade de matriculadas esperadas no Plano Nacional de Educação. Uma população com baixa qualificação tende a ocupar postos de trabalho menos valorizados, o que pode deixar o país em um contexto crônico de subdesenvolvimento a nível mundial.

É um desafio muito grande elevar o acesso da população aos níveis mais elevados de ensino, como o terceiro grau. O planejamento prospectivo pode contribuir com essa superação de baixos índices de matrícula, tendo em vista que é capaz de construir uma visão ampliada e transversal do ponto de vista da ação do Estado, pensando a longo prazo e de maneira complementar a partir de diferentes áreas de políticas públicas trabalhando em conjunto.

As possibilidades com a prospectiva estratégica

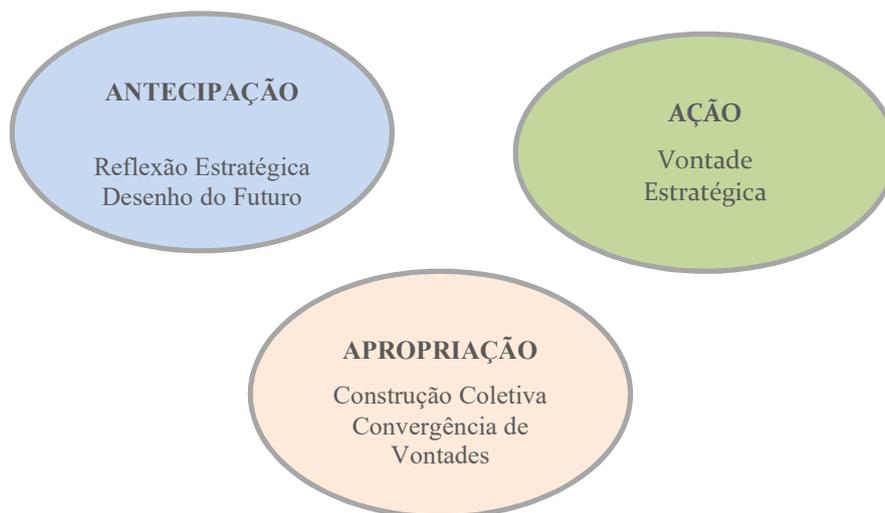
Considerando a dinâmica acima cabe agora questionar e refletir sobre o estabelecimento da relação entre prospectiva e educação no sentido de perceber como as ferramentas da prospectiva podem contribuir ou não com os avanços no campo educativo. Partindo do conceito de Godet (2007), acima citado, pode-se afirmar que a prospectiva visa a partir do diagnóstico do passado e do presente antecipar quais são os cenários futuros possíveis, realizáveis e desejáveis. Importante salientar que a

antecipação só faz sentido quando esclarece a ação. Essa é a razão pela qual prospectiva e estratégia são indissociáveis. Por isso o uso da expressão prospectiva estratégica.

Toda essa ação prospectiva precisa ser realizada com os atores envolvidos no contexto e na ação. Tendo em vista existir muita complexidade no tocante aos problemas vividos por todos, faz-se necessário encará-los e resolvê-los coletivamente. Portanto, a proposta do autor é o uso de métodos tão rigorosos e participativos quanto possível, para que as soluções sejam reconhecidas e aceitas por todos os atores envolvidos.

Para construção dos futuros Godet (2007, p. 19) indica a teoria do triângulo grego, o que pode ser resumido como a essência da prospectiva:

Imagem gráfica 5. O Triângulo Grego



Fonte: Godet, 2007

Preparar-se para as mudanças planejadas não evita a ação de poder causar alterações desejadas. Dentro da lógica da teoria do triângulo grego, a cor azul da antecipação só pode se tornar o verde da ação com o amarelo da apropriação dos atores envolvidos de forma indissociável. Portanto, a prospectiva estratégica constitui uma antecipação para que se possa iluminar no âmbito das políticas públicas as ações presentes à luz de futuros possíveis e desejáveis. Dessa forma, construir futuros no campo da educação a luz da antecipação, da ação e da apropriação (ação pública) dos atores envolvidos na rede é a possibilidade aqui vista. Sendo importante conhecer a caixa de ferramentas proposta por Michel Godet.

A caixa de ferramentas de Michel Godet e o planejamento por cenários

Quanto às ferramentas da prospectiva estratégica, de acordo com Godet (2007) é necessário lembrar a sua utilidade, qual seja: estimular a imaginação, reduzir inconsistências, criar uma linguagem comum, estruturar a reflexão coletiva e permitir a apropriação. No entanto, possui limitações e é preciso estar atentos para que as ferramentas não substituam a reflexão ou possam restringir a liberdade de escolha.

Para evitar essas limitações, o autor indica por meio da metáfora do prego e do martelo dois erros que precisam ser eliminados: *“Ignorar que el martillo existe cuando encontramos un clavo suelto -el sueño del clavo- o, por el contrario, debido a que conocemos el uso del martillo terminar por creernos que todos los problemas se asemejan a un clavo -el riesgo del martillo”*. (GODET, 2007, p.20). O objetivo desta metodologia é propor as orientações e ações estratégicas baseado nas competências das organizações, dependendo dos cenários de seu ambiente geral e competitivo.

O cenário é considerado como um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e delinea a dinâmica dos acontecimentos que permitem passar de uma situação atual para a outra, o futuro ou futuros. O cenário precisa cumprir cinco condições coexistentes: pertinência, coerência, credibilidade, importância e transparência. Godet (2007), nos apresenta dois tipos distintos e principais de cenários:

- O exploratório: com base na análise das tendências passadas e presentes levam a futuros possíveis;
- Por antecipação ou normativos: construídos a partir de imagens alternativas do futuro, podem ser desejáveis ou rejeitáveis. São concebidos de maneira retroativa

O autor apresenta o planejamento estratégico por cenários em nove etapas que visam identificar as variáveis chave para elaboração do projeto, que tem o objetivo de analisar o jogo de atores com o fim de fazer as perguntas chave para os futuros, como também reduzir as incertezas sobre as questões chave para realizar o projeto. É preciso fazer estudos e reflexões antes da tomada de decisão e da ação.

A primeira etapa, o problema exposto, tem o objetivo de analisar e delimitar a forma de estudo. Por meio de oficinas de prospectiva visa situar o contexto socio-organizacional a fim de simular e identificar os processos. A segunda etapa tem a função de elaborar a radiografia da organização, desde o Know-How até as linhas de produtos, materializadas na árvore de competências. A terceira etapa identifica as principais variáveis da empresa e seu ambiente com a ajuda da análise estrutural.

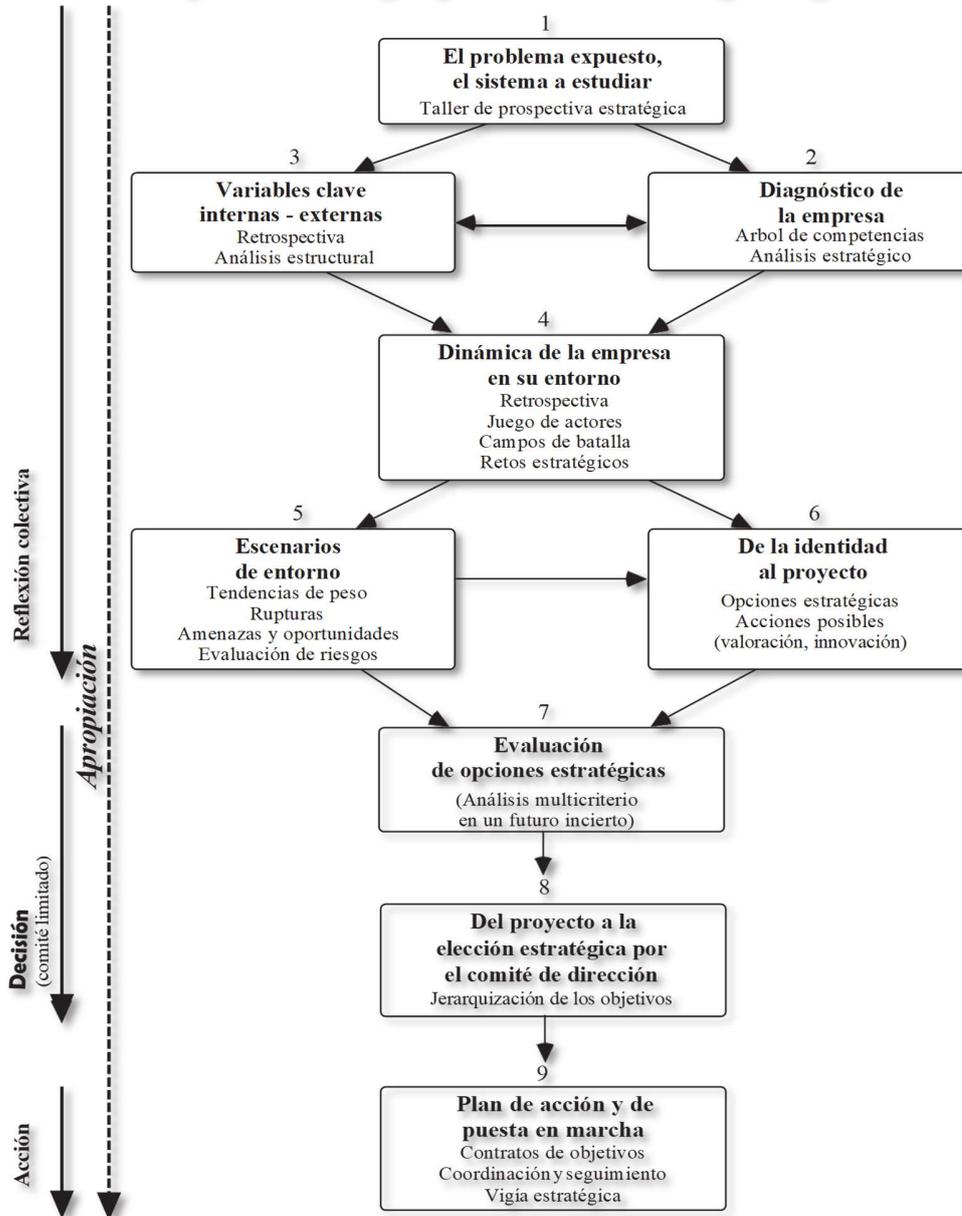
A quarta etapa procura entender retrospectivamente a dinâmica da empresa, o ambiente, sua evolução, seus pontos fortes e fracos em relação aos principais atores em seu círculo estratégico. Ao realizar a análise dos campos de disputas e dos desafios estratégicos é possível descobrir os principais problemas no futuro. O quinto estágio busca reduzir a incerteza que pesa sobre as principais questões do futuro. São utilizados métodos de pesquisa especializados para destacar as fortes tendências, os riscos de ruptura e descobrir os cenários mais prováveis.

A sexta etapa mostra as opções estratégicas compatíveis ao mesmo tempo com a identidade da organização e com os cenários mais prováveis de seu ambiente. A sétima etapa é dedicada à avaliação dessas opções estratégicas. Nesta etapa finaliza-se os estudos e reflexões prévias. A oitava etapa do projeto é a escolha da estratégia, é uma etapa fundamental, porque se trata de sair da reflexão para a tomada de decisão. As apostas estratégicas e a ordenação dos objetivos são fruto da decisão de um comitê diretor ou equivalente. Segundo Godet, (1997) apud Dias (2000),

Não se deve confundir os cenários prospectivos (que projectam os desejos e as angústias face ao futuro) com a escolha das opções estratégicas (onde a ambição da vontade se inscreve no princípio da realidade das evoluções previsíveis da envolvente da empresa), tanto mais que não são os mesmos actores internos que estão na primeira linha. A fase da antecipação das mudanças deve ser colectiva e supõe o envolvimento do maior número. Por consequência, ela faz apelo aos instrumentos da Prospectiva para organizar e estruturar, de maneira transparente e eficaz, a reflexão colectiva sobre os desafios do futuro e, eventualmente, a avaliação das opções estratégicas.

A nona etapa é totalmente dedicada à implementação do plano de ação construído coletivamente. Envolve os contratos de objetivos que foram negociados, a implementação de um sistema de coordenação e monitoramento como também, o desenvolvimento de uma visão estratégica externa à organização. Importante registrar que não há linearidade no processo de desenvolvimento da metodologia. A dinâmica permite diferentes e variados ciclos possíveis de feedback, segundo o autor, em especial do estágio 9 ao 4. A implementação de um plano de ação e os resultados da vigilância estratégica podem levar, em alguns casos, a reconsiderar a dinâmica da organização. Abaixo apresentamos o gráfico com as nove etapas e a relação com o triângulo grego

Planificación estratégica por escenarios: metodología integrada



O esquema acima descrito permite observar cada etapa no processo de construção dos futuros desejáveis. Cabe a cada organização apropriar-se da melhor maneira e aplicar de acordo com suas necessidades. A metodologia é bem mais detalhada e tem muitas outras indicações, no entanto, não é possível em um artigo limitado apresentar em totalidade. Por hora o que nos propomos foi mostrar que o Brasil pode e deve trabalhar com a prospectiva estratégica no âmbito da elaboração e implementação das políticas públicas.

Conclusões

A explanação de metas concretas, como ocorre no PNE, é um instrumento muito importante no planejamento governamental. As políticas públicas precisam de um aparato institucional sólido para serem guiadas e bem avaliadas, permitindo entender se o Estado foi capaz de avançar naquilo que foi previamente estabelecido.

Não se deve descolar os problemas socioeconômicos do país às metas específicas para a educação. Por ser uma política pública que atende, direta ou indiretamente, toda a população, é necessário que ela esteja inserida no contexto da realidade do país e consiga ser parte dos esforços para superação de desigualdade e de outros problemas que ainda são graves no território brasileiro.

Percebemos, ao analisar os planos educacionais e o acordo internacional da Agenda 2030 feito pelo Brasil, que as políticas públicas educacionais não foram formatadas com uma visão de futuros possíveis, e embora tenha havido processos participativos não foram norteados pela ação pública. Ao apresentarmos as ferramentas básicas da caixa de Godet (2007), o intuito é chamar atenção dos atores sociais e governamentais da possibilidade que nos permite o uso da prospectiva estratégica para o planejamento das políticas públicas de educação. ➤

Referencias/References

- ANPED. (3 de maio de 2017). anped. Fonte: Site da Anped: <http://www.anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-do-mec>
- BRASIL. (20 de dezembro de 1961). LDB. Lei 4024/61. Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasil: Planalto. Fonte: Site Planalto.gov: <http://www.planalto.gov.br>
- BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BRASIL (2014). RELATÓRIO EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL 2000-2015. Brasília: MEC.
- BRASIL .Ministério da Educação . I PNE - Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>, acessado em agosto de 2018.
- BRASIL II PNE – Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>, acessado agosto de 2018.
- BRITTO, T. F. (2015). Passo a passo no legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. Em A. V. GOMES, Plano Nacional de educação: construção e perspectiva (pp. 19-39). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas.
- CONAPE, V. d. (20 de junho de 2017). Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora. Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação CNTE: https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/manifesto_de_lancamento_da_CONAPEf.pdf
- CRUZ FREITAS, Urânia Flores da – 2018. Desenvolvimento à Moda Brasileira: dinheiro e desigualdades como bases estruturantes da educação. Urânia Flores da Cruz Freitas; 2018. 254f.
- DIAS, Júlio. CEPES – Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia. GODET, M. “A caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica. Caderno n. 5. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia, 2000.
- GODET, M. Prospectiva Estratégica : problemas y métodos. Cuaderno nº 20. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. cuaderno de Lipsor. PARIS. 2007
- II CONED, C. O. (1997). Plano Nacional de Educação: a proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: II CONED.
- OLIVEIRA, Valéria Rezende. O processo de participação social nos planos plurianuais do governo federal. In: SILVA, Eduardo Moreira da & SOARES, Leonardo Barros. (Orgs). Experiências de Participação Institucionalizada. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M^a das Graças & CARVALHO, M^a Izabel V. (Orgs). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Editora: CENGAGE LEARNING, 2013.

Sobre los autores/About the authors

Urânia Flores da Cruz-Freitas PhD em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Professora no ensino básico e superior. Gestora em PP (educação, saúde, trabalho e habitação), atuação com Movimentos Sociais no Brasil. Membro do Comitê Intersetorial de Políticas para a População em Situação de Rua. Membro do Núcleo de Estudos Estratégicos - NESTRA/CEAM/UnB. Vice coordenadora do Observatório da Juventude - CEAM/UnB. Pesquisadora do NEPET e GEPIN, ambos UnB/CNPq/Ministério da Educação. Interesses: estratégia e prospecção de cenários para a América Latina. Participação e democracia. Educação, trabalho, saúde e habitação de interesse social, prospectiva estratégica no setor público. Felipe Portela Bezerra. Mestre em Política Social e bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Servidor público da carreira de Técnico Administrativo em Educação na UnB. Professor de Administração Pública na EAB/IDP/Brasília. Pesquisador-técnico no GEPEDSS/UnB.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Procesos de certificación para la profesionalización docente

Méndez Méndez, Alejandro

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 alejandro.mendezme@alumno.buap.mx

 ORCID ID: 0000-0002-0644-3107

Barajas Arroyo, Guadalupe

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 gpebar1@prodigy.net.mx

 ORCID ID: 0000-0001-6356-8451

Artículo recibido: 26 febrero 2020

Aprobado para publicación: 08 abril 2020

Resumen

El artículo presenta parte de los resultados de investigación dirigida a reconocer cuales son los fundamentos y conceptualizaciones que los procesos de certificación implican para los docentes en un proceso de profesionalización. Utiliza una metodología cualitativa donde los testimonios de los docentes, a través de entrevistas, fueron consignados para integrar un estudio que permita conocer cuáles son las formas en que los procesos de certificación influyen en la profesionalización de quienes se dedican a la docencia en el ámbito de la educación media superior concretamente. Aplica la teoría de los desempeños como referente, así como parte de la valoración del contexto mexicano.

Palabras clave

Certificación; profesionalización; formación continua; desempeño; docencia; México

Abstract

The paper presents some research results aimed at recognizing which are the foundations and conceptualizations that certification processes imply for teachers during professionalization stage. It uses a qualitative methodology (testimonies of the teachers through interviews), to integrate a study that allows to know which are the ways in which the certification processes influence professionalization of teachers of higher-secondary education. Applies the called theory of performance as a reference as well as part of the assessment into Mexican context.

Key words

Certification; professionalization; training; performance; teaching; Mexico.

Introducción

La sociedad se estructura de acuerdo con variados elementos entre los que destacan el conocimiento y los medios de comunicación, dado que el acontecimiento humano se reconfigura en cuanto lo que se conoce, se descubre, se puede comunicar con otros seres humano. Es a través de los medios de comunicación que han surgido nuevas formas de comprender las relaciones humanas en los diferentes grupos sociales; incluso en su organización y proyección como grupos sociales. Siendo estos factores creaciones del ser humano que en su búsqueda por adaptarse y desarrollar nuevas formas de existencia transforma el medio en que se desenvuelve dando como resultado la transformación del entorno, las relaciones y la organización. Cabe aquí el señalamiento hacia las instituciones, quienes como entidades donde se dan de forma privilegiada las interacciones humanas encaminadas hacia la preservación y configuración cultural de distintas generaciones, tienen como una de sus características la organización de los seres humanos hacia un fin determinado (Kuhn, 1971: 3).

Para poder hablar de los profesionales en el momento actual cabe ocuparse de la categoría de la certificación, misma que actualmente tiene distintas formas de comprenderse, desde las conceptualizaciones y formulaciones que le configuran como una estrategia de reconocimiento social a la cual pueden acceder aquellos que cumplan con determinados procesos así como condiciones que le integren a cierto grupo en que sean aceptados como válidos los conocimientos, las habilidades y actitudes que ha logrado desarrollar a lo largo de sus procesos formativos así como la experiencia profesional adquirida en la práctica de la profesión.

Desde un panorama social cambiante y dinámico en sí mismo, conformado por múltiples circunstancias que se enlazan para dar forma a las interacciones humanas, razones-motivos culturales (Osorio, 2015: 2), así como de experiencias distintivas surge en el ámbito mundial, la categoría de la certificación como proceso de relevancia internacional dentro de los esferas laborales y académicos. El primer paso para la comprensión de un fenómeno es el acercamiento a través de la conceptualización de aquello que se pretende estudiar. De tal manera que resulta relevante señalar cual es el término que se habrá de comprender por certificación para la presente investigación.

En el mundo, las certificaciones encuentran sus antecedentes también en la industria, ya que fue en el campo fabril donde surge en primer lugar la necesidad de dar cuenta de la capacidad de los empleados (CONOCER, 2017). La industria reconoce la importancia de certificar a quienes participaban de la elaboración de los productos para de tal manera crear especialistas en distintas áreas, por lo cual surge la necesidad de crear estándares que se apliquen no sólo a los productos sino a los mismos sujetos que intervienen en el proceso. Es así como emergen en el mundo distintas experiencias de certificación de las que han dado cuenta los procesos que buscan asegurar un correcto desempeño de los trabajadores y sus competencias. Se puede aquí señalar los casos de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, y en años más recientes Brasil (Costa Lopes de Freitas, 2003: 1096) donde además se presentan experiencias de certificación para los docentes en funciones como testimonio de calidad en su práctica profesional.

Esta investigación, asume como pertinente la definición establecida por la Dirección General de Profesiones (en adelante DGP) de México que en 2005, apunta que la certificación profesional es “un medio idóneo para demostrar a la sociedad quiénes son los profesionistas que han alcanzado la actualización de sus conocimientos y una mayor experiencia en el desempeño de su profesión o especialidad”, continua diciendo, tiene como finalidad la de mejorar su desarrollo profesional, propiciando una mayor competitividad y logrando así ofrecer servicios de alta profesionalización. Para ello es de suma importancia que las asociaciones y colegios de profesionistas se interesen en obtener el reconocimiento de idoneidad como auxiliares en la vigilancia del ejercicio profesional en la modalidad de certificación profesional, pues en este rubro existen pocos grupos especializados que coadyuvan en la tarea de vigilancia, actualización y certificación de profesionales idóneos.

Dentro de la literatura que retoma la temática de certificación, se encuentran en variadas ocasiones los términos certificación y acreditación utilizados sin diferencia alguna, para enunciar las prácticas referidas a sujetos e instituciones, por lo cual es conveniente asentar cómo se entienden para este trabajo de investigación. Dado que, si bien cada uno de los procesos se refieren a la validación por parte de un tercero de la pertinencia de determinadas prácticas, tales procesos son distintos en cuanto al sujeto al que está referido. En los siguientes párrafos se hará la exposición necesaria a fin de mostrar tales diferencias.

Por principio es importante comprender que “un sistema de certificación es un arreglo organizacional, formalmente establecido, en el cual se lleva a cabo el ciclo de identificar, estandarizar, formar y evaluar las competencias de los trabajadores” (CINTEFOR, 2008: 15), por lo cual se podría entender que ambos procesos recaen de manera definitiva en los mismos trabajadores, sin embargo esto no acontece de tal manera dado que en la certificación se habla del sujeto que labora en determinada función mientras que la acreditación se referirá al lugar donde el sujeto ejerce la función evaluada. Visto de tal forma al llegar a este punto es importante señalar que, si bien existe entonces una notoria diferencia entre los términos certificación y acreditación, en varias ocasiones estos términos se encuentran en la literatura como sinónimos dado el sujeto de quien parten o a quien buscan, a saber, el trabajador mismo.

En la presente investigación, para llegar a esta diferencia se retomará el uso del término certificación, desde lo asentado en distintos trabajos y congresos. Para iniciar existen los usos indistintos como es el caso del texto *Acreditación y certificación de la Educación Superior: Experiencias, realidades y retos para las IES*; coordinado por Rosario Muñoz y Marum Espinosa en 2006, donde se

comprende y usa este término como referido a las instituciones y no sólo a los individuos de tal manera que lo utilizan sin hacer diferencia para referirse al proceso de reconocimiento de la calidad que un determinado programa (por ejemplo el de Formación en Medicina de la Universidad de Guadalajara) ha recibido en cuanto a los contenidos y procesos que le integran como institución formadora de reconocimiento internacional (Muñoz, 2006: 16). En este texto, por ejemplo, se habla del proceso de revisión del programa de Medicina orientando la discusión mediante el término certificación, tomando al programa como el sujeto evaluado, pero, al referirse a un sujeto o entidad que recibe el proceso se refiere a él como susceptible de acreditación, por tratarse de un ente que ha sido aceptado como viable de reconocimiento.

Sin embargo, tal conceptualización no es la que interesa para los fines de esta investigación, dado que actualmente el término certificación se hace necesario para comprender cómo un individuo recibe testimonio de lo que sabe hacer y el modo en que lo hace. Para establecer de manera formal este punto es importante entonces una revisión de los acercamientos en boga sobre este concepto. Puesto que para cumplir con estas funciones enunciadas son variados los enfoques metodológicos y criterios utilizados; sin embargo, en el diseño de un sistema de certificación, se pueden diferenciar varios niveles y funciones tanto del proceso en sí mismo, de los sujetos que en este intervienen y las intenciones con que se establecen los procesos a fin de colaborar con las metas y directrices organizacionales de cada institución.

El tema de la certificación profesional toma auge actualmente en los distintos ámbitos de acción de los sujetos que ejercen una profesión determinada, en cuanto sus funciones son susceptibles de ser evaluadas con la finalidad de obtener un reconocimiento público de aquello que realizan, en virtud del impacto positivo que pueden tener éstas para la empresa u organización en que se desenvuelven (Vossio 2001: 52). La manera en que se demuestra la idoneidad de los sujetos tendrá entonces una consideración positiva para la institución misma y sus objetivos.

De tal manera, hablar de certificación profesional permite entonces la discusión en cuanto a la denominada certificación por competencias, que como asume Ruíz Bueno (2006: 146) se trata de que, cuando se aborda el tema de la certificación profesional, uno de los primeros problemas que se plantean es la diversidad de términos que se utilizan en torno a la certificación de competencias. Conceptos como los de reconocimiento, acreditación, validación, certificación, evaluación de competencias profesionales, se utilizan muchas veces indistintamente para aludir a los mismos procesos, los de certificación y acreditación de competencias, adquiridas tanto en situaciones formales como no formales e informales.

Método

Para trabajar el tema de certificación se retomó un caso en particular, de un Instituto que ha puesto en marcha el proceso de certificación de los docentes del nivel medio superior, docentes susceptibles de compartir la experiencia que implicó el proceso de certificación. El paradigma cualitativo es el que justifica el hecho de que sea posible trabajar con un caso en particular que tenga un contexto que permita caracterizarlo, dado que “la investigación cualitativa se orienta a analizar casos concretos en su particularidad temporal y local y a partir de las expresiones y actividades de las personas

en sus contextos locales” (Flick, 2007, p.27) justamente en la propuesta del autor se centra el interés por conocer el escenario que se ha planteado en la investigación realizada.

El paradigma cualitativo que se propone enlazar con la investigación es justamente la respuesta adecuada ante las preguntas y objetivos que se plantearon como trayecto de la investigación; donde el objetivo central que fue: “analizar los procesos de certificación docente en el nivel medio superior a fin de mostrar la importancia de tales procesos en la práctica profesional”. En este objetivo se encuentra justamente la presencia de esos elementos subjetivos que buscamos localizar en los testimonios que den el personal docente del nivel medios superior relativos a la motivación y la valoración, ambas categorías de las que hablan los sujetos de la investigación dado que las interacciones que se proponen para conocer los datos de información subjetiva se interpretan desde un enfoque interpretativo.

Procedimiento

La técnica para la obtención de datos se centró en la entrevista “cuyo objetivo consiste en obtener información de manera oral y personalizada sobre acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona como las creencias, las actitudes, las opiniones, los valores, en relación con la situación que se está estudiando” (Bisquerra, 2004, p.336). Esta técnica ayudó a extraer información sobre los procesos de certificación docente que los sujetos han vivido en su experiencia profesional.

En esta investigación se utilizó como instrumento un guion de entrevista donde las preguntas fueron la guía de pautas que se siguieron un esquema que va desde las preguntas más abiertas y generales, a la búsqueda de datos más específicos. Lo que se buscó en primer término fue la respuesta espontánea del entrevistado y luego, la profundización de la información. Es necesario tener en cuenta la posibilidad de que cada respuesta pueda llevar a responder las preguntas subsiguientes.

La estructura final del guion quedó distribuida de la siguiente manera: tres núcleos temáticos, el primer núcleo está compuesto por cinco categorías y cada una de ellas contiene tres preguntas, por ello en el primer núcleo temático existen quince cuestionamientos; el segundo núcleo temático está integrado por cuatro categorías que a su vez se integran en tres preguntas cada uno, dando un total entonces de doce preguntas; el tercer y último núcleo temático está distribuido en tres categorías y cada una de ellas contiene tres preguntas, en total hay nueve preguntas en este último núcleo. Como resultado se tiene un guion de entrevista que se compone de treinta y seis preguntas.

Análisis de datos

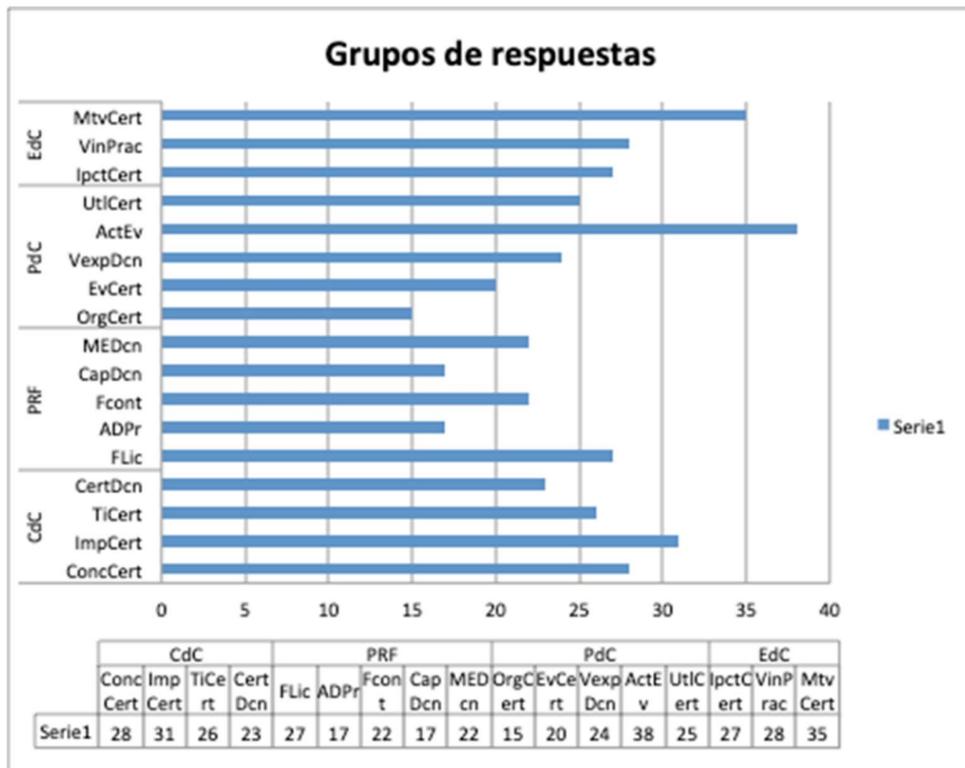
Se consideraron cuatro principales categorías de análisis, que a continuación se detallan: Certificación [CdC] considerada como el testimonio oral y escrito del correcto desempeño de una función profesional y/o laboral de un sujeto. Profesionalización como medio de certificación [PrF] entendida como la serie de cambios que permiten la mejora en cuanto a la calidad del ejercicio de una determinada profesión por parte de un sujeto. Procesos de certificación [PdC] que hace referencia a la serie de pasos a seguir para la obtención de un testimonio de idoneidad respecto al desempeño de un sujeto en el ámbito profesional y/o laboral.

Experiencias de certificación [EdC] que se comprende como el conjunto de vivencias con respecto a los procesos de certificación susceptibles de valoración.

Estas cuatro categorías de análisis a su vez se revisaron, con ayuda de un software especializado denominado HyperRESEARCH, mismo que es utilizado por los investigadores en el área de Ciencias Sociales, Psicología y Educación, para identificar y analizar patrones y tendencias entre los datos cualitativos a partir de una variedad de tipos de archivos incluyendo texto, imágenes, audio y video. Gracias a su enfoque basado en casos fue posible encontrar en ellos grupos de respuestas en referencia a la temática abordada relativa a la certificación.

Resultados

Con los grupos de respuestas identificados se analizaron un total de 12 entrevistas en las cuales fue posible encontrar tales grupos y sus frecuencias de mención, como se muestra en la gráfica de barras que se coloca a continuación:



Esta gráfica permite señalar que en los grupos de respuestas identificados se encuentran diversos testimonios de los participantes en la investigación. De tal manera que entre los datos proporcionados se pueden considerar, como una primera observación, que hay tres rubros presentes con mayor énfasis en el grupo de sujetos que se seleccionaron para ser entrevistados, dichas declaraciones

hacen referencia a la Actitud ante la Evaluación, la Motivación para la certificación y la Importancia de la certificación. Esto es posible comprenderlo desde la idea de que el establecimiento de conceptos permite al hombre crear los acuerdos sobre el entendimiento, la lectura de la realidad, que habrá de posibilitar el dialogo entre los sujetos y las circunstancias. Sin embargo, esta acción se encuentra permeada de contextualizaciones que condicionan de tal forma la construcción de tales coordenadas tanto cuanto el sujeto se hace presente en este contexto sociohistórico ya que cada concepto se encuentra sumergido en la diversidad de comprensiones, parece ser que en todo momento acuciada por el interés del grupo que establece las condiciones necesarias.

Para el análisis sobre los datos obtenidos, como ya apunta Osorio (2015) se hizo desde la comprensión de un panorama social cambiante y dinámico en sí mismo, conformado por múltiples circunstancias que se enlazan para dar forma a las interacciones humanas, razones-motivos culturales, así como de experiencias distintivas surge en el ámbito mundial, la categoría de la certificación como proceso de relevancia internacional dentro de los esferas laborales y académicos. se puede observar que sobre la categoría de análisis CERTIFICACIÓN [CdC] se encontraron los grupos de respuestas anotados a continuación: Concepto de certificación [ConcCert], Importancia de la certificación [ImpCert], Tipos de certificación [TiCert] y Certificación docente [CertDcn]. Dentro de esta categoría se encontraron respuestas referentes al concepto de certificación que en voz de los sujetos hace referencia a la comprensión de este término en cuanto a un proceso continuo que se realiza con fines de verificación y comprobación del desarrollo que un sujeto ha obtenido con respecto a determinados conocimientos, habilidades y actitudes con relación a la docencia que se ejerce en la educación media superior del Sistema educativo mexicano, toda vez que la mayoría de los sujetos entrevistados provienen de distintas áreas disciplinarias ajenas a la educación o que hayan cursado formación inicial en docencia, tal afirmación se puede ejemplificar con el testimonio que se cita a continuación:

SUJETO A: “Una certificación profesional es un medio para demostrar que un profesionalista cuenta con las herramientas necesarias para desempeñar un cargo dentro de su ámbito profesional. [...] se podría decir que se evalúa un proceso de adaptación entre lo que se sabe y las nuevas construcciones o actualizaciones en su área”

Como ya lo señalaba Medina (2005), la certificación es un proceso de verificación del correcto desempeño de una función, y esto se hace patente en la manera en que los sujetos refieren la comprensión del término certificación con relación al desempeño de una función, aunque, por otra parte, mencionan la relevancia de adaptarse y transformar las prácticas habituales para poder no solo obtener una certificación, sino además de ello, actualizarse en su ámbito profesional y laboral.

Una segunda categoría de análisis es la Profesionalización como medio para la certificación [PRF] entendida como la serie de cambios que permiten la mejora en cuanto a la calidad del ejercicio de una determinada profesión por parte de un sujeto. Esta categoría se obtuvieron cinco grupos de respuestas, a saber: Formación en la licenciatura [FLic], Aprendizajes para el desarrollo profesional [ADPr], Formación continua [Fcont], Capacitación para la docencia [CapDcn] y Mejoras en el ejercicio de la docencia [MEDcn]. El tener claro que es una profesión abre campo para el tema a tratar, por lo cual hacemos a un lado entonces la idea de que los oficios también son parte del sector empleo

y nos centramos sólo en las ventajas que aporta a los sujetos el tener una profesión que los prepara para vivir y ser productivos. Pero hay un dato muy real, los profesionistas son productos de una educación superior o universitaria.

Estos grupos de respuestas hacen alusión a los procesos formativos cursados por los entrevistados en la licenciatura que cada uno estudio, además presentan opiniones que permiten considera la importancia que le dan a los aprendizajes para el desarrollo profesional desde la experiencia de una certificación. Esto permite entonces comprender como entienden ellos los procesos de formación continua de frente al reconocimiento de la necesidad de Capacitación específica para el ejercicio de la Docencia. En un último grupo de respuestas de establecen declaraciones referentes a como los procesos de certificación representan mejoras en el ejercicio de la docencia para quienes los aprueban. Se puede citar, para ilustrar este aspecto, lo siguiente:

SUJETO A. “Mira yo no soy maestra de primera formación, yo estudié Electrónica, entonces esto me ha obligado a empeñarme en la Pedagogía y en la didáctica”

Se puede observar que el sujeto considera relevante su formación inicial en un área disciplinar de las ciencias exactas, pero que a razón del ejercicio de la docencia profesionalmente, reconoce la necesidad de formarse y habilitarse en el área específica de las ciencias de la educación.

La tercera categoría de análisis son los Procesos de certificación [PdC] entendida, tal categoría, como la serie de pasos a seguir para la obtención de un testimonio de idoneidad respecto al desempeño de un sujeto en el ámbito profesional y/o laboral. Esta categoría tiene cinco grupos de respuestas encontrados, a saber: Organismos certificadores [OrgCert], Evaluación para la certificación [Ev-Cert], Validación de la experiencia docente [VexpDcn], Actitud ante la evaluación [ActEv] y Utilidad del certificado [UtlCert].

En este apartado se encontraron grupos de respuestas que se refieren a los organismos encargados de establecer y validar los procesos de certificación que los docentes tienen como recurso para su profesionalización, por tanto, existe también en este rubro la inquietud por el tópico de la Evaluación como medio para la certificación de los saberes. Otro grupo de respuestas hace hincapié en la validación de la experiencia docente como medio para la obtención de una certificación; dando así espacio a dos grupos de respuestas más, las que hacen mención de la actitud con que los docentes asumen un proceso de certificación y las que se refieren a la utilidad que pueden hallar los docentes para el documento que se obtiene a través de un proceso de certificación, donde se pudieron obtener declaraciones que hacen referencia al modelo del tercer implicado, que permite a través de la presencia de un agente externo obtener la validez para los procesos de certificación, como se anota a continuación:

SUJETO A. “hay una institución, una tercera institución de confianza que me diga, [...] ya lo evalué, y te lo reconozco, [...]alguien más me está asegurando porque ya lo revisó, ya lo vio”

Para analizar la importancia de la presencia de los organismos certificadores es necesario comprender que “un sistema de certificación es un arreglo organizacional, formalmente establecido, en el cual se lleva a cabo el ciclo de identificar, estandarizar, formar y evaluar las competencias de los trabajadores” (CINTEFOR, 2008). Dado que esto es lo que posibilita que exista un proceso de

evaluación que permita confiabilidad en sus resultados, toda vez que no existen intereses mediados en la evaluación misma. Esto además permite que los sujetos involucrados en los procesos de certificación se sientan confiados de la imparcialidad de quien los va a evaluar.

Por último, la cuarta categoría de análisis son las Experiencias de certificación [EdC] entendidas como el conjunto de vivencias con respecto a los procesos de certificación susceptibles de valoración. Esta categoría tiene tres grupos de respuestas encontrados, a saber: Impacto de la certificación [IpctCert], Vinculación con la práctica profesional [VinPrac] y Motivación para la certificación [MtvCert]. La facilitación de procesos de aprendizaje bajo el enfoque de competencias en la Educación Media Superior se encarga de facilitar, así como evaluar el proceso de aprendizaje y diseñar instrumentos para su evaluación de acuerdo a los lineamientos de la Reforma Integral de Educación Media Superior. Dentro de los estándares de competencia se establecen también los conocimientos, teóricos, básicos y aplicables con los que deberá contar la persona para la realización de dicha función, así como las actitudes relevantes que deberá mostrar su desempeño.

Estos tres grupos de respuestas hacen referencia a la Motivación que los docentes tienen para incorporarse a un proceso de certificación, así como el impacto que tal proceso les causa en su ámbito laboral y profesional. De igual forma se presentan opiniones que tienen que ver con la vinculación que los procesos tienen para con la práctica profesional del docente, donde se pueden encontrar respuestas que hacen referencia a como este impacto de encuentra de manera relevante en el ámbito interno de la persona, de cómo el profesional se posiciona personalmente en cuanto al grupo de docentes y su institución, tal como se puede anotar a continuación:

SUJETO A. "Creo que soy parte del grupo que está comprometido con su profesión, pero no creo que sea por el hecho de certificarme, Ósea eso ayuda, pero no es lo Único, es más interno, como de lo que tú eres como persona y no solo de lo que haces bien"

Al realizar las prácticas docentes se tiene la oportunidad de facilitar el aprendizaje a los alumnos, de transmitir hábitos que ayuden a que el aprendizaje sea mejor; pero también tienen la oportunidad de perfeccionar su profesión. La práctica docente es la demostración de capacidades para dirigir las actividades que se realizan en las aulas. Se requiere la formación de individuos críticos, analíticos, investigadores que ayuden a descifrar fenómenos sociales, que realicen propuestas y soluciones para los problemas actuales que presenta la sociedad.

Discusión y conclusiones

Esto lleva el análisis al campo de la capacitación docente, ya que el proceso de formación de los recursos humanos de una organización reviste especial importancia, como ya apunta Taylor (2007) al evaluar los recursos humanos de una empresa, debe haber información disponible que describa la posibilidad de promoción y el potencial de todos los empleados, sobre todo de los ejecutivos clave. La planeación de la sucesión es un asunto fundamental para todas las empresas. Un sistema de evaluación bien diseñado proporciona un perfil de las fortalezas y debilidades de los recursos humanos de la organización con el propósito de apoyar este esfuerzo. El profesorado, la formación y transformación de los profesionales del ámbito educacional, tiene un valor añadido y se torna clave

en la consecución de la profesionalización docente y en el logro de establecimientos con altos niveles de calidad. En la actualidad, se asiste al nacimiento y la consolidación de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Esta nueva realidad, que está penetrando de forma progresiva en las aulas y demanda nuevos desafíos en el profesorado. Esta formación debe reconocer claramente el valor de los conocimientos y experiencias que poseen los docentes y las escuelas, y promover procesos de investigación-acción como mecanismos de conocimiento de la propia práctica.

Se puede entonces aceptar, como ya anotaba Herrera (1999: 8) que en los últimos años el tema de las competencias se entiende como elemento dinamizador de las actividades que tratan de buscar la capacidad práctica, el saber y las actitudes necesarias para desenvolverse en el trabajo de ocupaciones y ha potenciado un número creciente de cambios en los sistemas de formación de los trabajadores sociales y en la utilización de medios, métodos y formas de enseñanza dirigidas a que el trabajador adquiera la capacidad necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Si se logra comprender así la certificación, entonces se puede entender que la actividad laboral estará respaldada al tener las herramientas necesarias para llevar a cabo la actividad que se desea lograr, para el caso de la docencia se tienen entonces diferentes elementos que van más allá de herramientas electrónicas o medios impresos que respaldan la enseñanza. La manera de impartir una clase, de expresar emociones, son algunos elementos que en este caso se enuncian como subjetivos, pero que sin duda forman parte de las características que van intrínsecas al momento de interactuar con alumnos y con demás docentes, que sin duda enriquecen cada momento en el aula y que van más allá de un mero conocimiento, esperando que sea un conocimiento completo, es decir, lleno de experiencias de vida, de un aprendizaje entre maestro-alumno y viceversa, donde el alumno no sea el único que aprende día a día, sino que el docente sea parte de este aprendizaje.

Con el preámbulo anterior se da pie a la discusión que permite elucidar que la certificación de la práctica docente impacta de manera directa en los sujetos que han asumido como opción profesional la docencia en los distintos niveles educativos que integran el sistema educativo mexicano. Es oportuno señalar que esta investigación se realiza como una contribución a la discusión actual sobre los procesos de certificación y su pertinencia para la construcción de modelos educativos bajo el enfoque de calidad. También será posible poner de manifiesto la manera en cómo estos procesos dan cuenta de la relevancia de la actualización y la profesionalización de quienes ejercen la docencia en corresponsabilidad con los centros educativos en que laboran.

Si bien los programas de formación buscan llevar a cabo una profesionalización del docente, éste se enfrenta constantemente a la idea de su desarrollo bajo tres dimensiones (Núñez, 2012: 20); la de identidad, la ética y la reflexiva. La primera nos habla sobre la identidad del docente y cómo ocurren cambios conforme pasa el tiempo. La segunda hace referencia a la capacidad que tienen los profesores para dar cuenta de sus actos, así como la manera de responder hacia ellos con la misma esencia de la segunda dimensión. Por último, nos queda el aprendizaje de la experiencia acumulada durante el camino de crecimiento como docente, donde se pone de manifiesto el conocimiento, creencias y valores.

Todos los sujetos tenían en su entender que la certificación les ayudaría a mejorar su práctica, en otras palabras, su ejercicio profesional, lo interesante como en el caso anteriormente mostrado es en la que cada sujeto asume esa posibilidad de mejora a través de la certificación.

Los estándares de competencia también han sido impulsados por las nuevas políticas en materia de educación, debido a que se deben cumplir en la actualidad ciertos estándares que proporcionen una educación con calidad, la importancia de los estándares radica en su función para servir como referentes que posibilitan saber de qué manera se debe actuar en el quehacer de las actividades docentes, así como encontrar puntos clave para mejorar la calidad que se pretende alcanzar.

Como parte de la política actual, se considera prioritario impulsar nuevos procesos formativos a través del desarrollo de competencias, mismas que han fortalecido y desarrollando nuevos planes estratégicos con la intención de elevar su calidad y pertinencia. Para ello la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, elaboró perfiles, parámetros e indicadores para el desempeño de las funciones docentes, así como técnicos docentes.

En cuanto a los procesos de certificación se hace posible apuntar que por todo lo hasta aquí anotado, resulta de vital importancia reconocer la necesidad de lograr que existan programas que posibiliten la certificación del profesional docente para el ámbito mexicano actual. Esta profesión, en nuestro país, está en posibilidades de establecer mecanismos de colegiación que le brinden respaldo y una identidad definida. Aunado a la profesionalización del docente se hace también apremiante la necesidad de otorgar identidad propia a todo aquel que ejerce docencia sin importar su origen profesional, es decir, no asumir como alterna la profesión docente sino como necesitada de una reconfiguración actual.

El docente, comprendido como un sujeto inmerso en la profesionalización de sus prácticas a través de procesos de certificación, podría encaminarse hacia la construcción de ambientes educativos que permitan a los recursos humanos transformarse y desarrollarse al tiempo que propicia que los estudiantes con quien convive y se relaciona son también parte de tal proceso y desarrollo. La finalidad de esta contextualización se encamina a la constatación de la ausencia de un modelo único de certificación que permita la transformación docente. El ambiente educativo nacional se ve permeado de evaluaciones que miden los cumplimientos burocráticos, o de perfil inicial, que no siempre dan cuenta del liderazgo del docente como agente educativo en construcción. Por otra parte, los resultados de las evaluaciones en varias ocasiones (v.g. el examen de ingreso y permanencia al Servicio Profesional Docente) toman en cuenta las certificaciones del sujeto en aislado y como contribución al perfil deseable, pero no se ejerce como motivación y catalizador de los procesos competentes que el docente en funciones desarrolla y practica.

Se vislumbra entonces la pertinencia de cuestionar la realidad existente para la elaboración de modelos de certificación que den cuenta de las necesidades del docente en un contexto determinado. Tómese como ejemplo, que se ampliará más adelante, el caso de los docentes que son certificados en México bajo el modelo por competencias a través de instrumentos estandarizados que no han tomado en cuenta las realidades –por citar alguna- bilingües de poblaciones rurales o el liderazgo que propicia el desarrollo personal, humano y social desde la figura del docente en el ámbito educativo.

Existe en las instituciones educativas una constante insistencia en el papel preponderante del docente como agente de cambio del centro educativo y por ende para los procesos formativos que se llevan a cabo en éste, así como en la comunidad que le acoge. Sin embargo, su campo de acción se limita constantemente a la toma de decisiones para la resolución de conflictos que se generan en el

devenir cotidiano, no se le toma en cuenta al momento de la propuesta general de nuevas políticas educativas que impacten en programas de estudio o propuestas formativas.

Por otra parte, los docentes muchas veces pueden perder de vista su participación como sujetos formadores y acompañantes de otros. Su contribución a la educación se ha restringido al campo del sujeto autorizado para sancionar lo correcto de determinadas acciones o bien como el último responsable de los procesos administrativos que favorecen la buena marcha de los planteles. Esto es un reto toda vez que si bien un amplio porcentaje de los docentes del nivel medio superior acceden a la docencia por un nombramiento que deviene de una búsqueda laboral y no siempre de una opción profesional por la incidencia de este agente en el ejercicio docente, se deja de lado su participación en el ámbito formativo del estudiante, restringiéndose al mero proceso administrativo que permita el curso de las acciones emprendidas, acotadas hoy día por múltiples revisiones y acreditaciones a los centros educativos necesarias para el mantenimiento de los correspondientes parámetros en los distintos niveles educativos.

Otra variable de análisis se puede encontrar en la categoría de eficiencia educativa, entendida como la validación de una función en cuanto cumple con los parámetros del máximo esperado. Su importancia puede situarse en el modelo educativo actual donde un profesional de cualquier ámbito disciplinar puede acceder a ejercer funciones docentes mediante procesos que miden sus conocimientos teóricos de la ciencia en que han sido formados pero que deja en segundo término las habilidades necesarias para ejercer la docencia. De tal manera que, usando palabras coloquiales, saben lo que hay que enseñar, pero no saben cómo hacerlo. Estas nuevas funciones docentes requieren un proceso de adquisición y validación que puede ser asumido desde experiencias de certificación, tal fue el caso del Programa para la Formación del Docente de Educación media superior (PROFORDEMS), que permitió habilitar a docentes en los conocimientos, habilidades y actitudes mínimas requeridas para ejercer la docencia. El segundo paso fue la validación de lo aprendido a través del Certificado de Docencia para la Educación media superior (CERTIDEMS) que sirvió para dar testimonio escrito –según la definición básica de certificación– de los logros alcanzados por los docentes.

Sin embargo, cabe cuestionar la pertinencia de estos procesos de certificación puesto que fueron impuestos aunados a políticas laborales que se dictaminaron para la permanencia en la docencia de sostenimiento público, algo que se ha ejercido y que sólo se reconoce como meta aspiracional de corte muchas veces sólo económico, pocas veces pedagógico y mucho menos aún para el reconocimiento social del docente en cuestión. Se pretendía así paliar la inexperiencia con cursos y evaluaciones desconectadas entre sí, que aportan elementos aislados, poco prácticos para el ejercicio de la docencia y la toma de consciencia del docente como agente educativo en ejercicio profesional.

Para continuar en esta línea, en esta situación se puede percibir la poca identificación de los centros educativos para con la comunidad y las personas que los conforman. Socialmente los docentes pueden dejar a un lado su personalidad educativa para convertirse en representantes ante la sociedad y sus instancias de los mismos centros, a través de la toma de decisiones que coadyuven a la transformación social, sin embargo, el docente se comprende como administradores de los procesos, recursos humanos y resultados de los centros educativos, además del control escolar documental con poco interés en el proceso formativo de los estudiantes. Llegando, en muchos casos, a convertirse en agentes asépticos de la formación de los estudiantes siendo a su vez evaluadores ajenos al proceso educativo.

Esta situación es importante toda vez que los docentes son líderes de los procesos educativos que se emprenden en las comunidades. Una transformación social no puede darse sin un líder capaz de visualizar los objetivos y encausar los recursos hacia su consecución. Es importante entonces señalar que los procesos de certificación requieren un modelo que asegure por una parte la formación del docente antes de su nombramiento, pero también por otra parte la formación de los docentes en funciones, con un sesgo importante en la toma de conciencia del papel que ejerce en el proceso educativo, no sólo en el centro educativo como ejercicio de la docencia, sino en la misma sociedad como agente educativo líder de un proceso sociocultural.

Referencias/References

- Adelman, C. Un universo Postsecondary paralelo: El sistema de certificación en tecnología de información. Washington, C.C.: LOS EE.UU. Departamento de la educación, 2000.
- Alcántara, A., & Zorrilla, J. F. (2010). Globalización y educación media superior en México. *Perfiles Educativos*, 39-40.
- ANUIES (2011) Proceso de certificación de competencias docentes para la Educación Media Superior (CERTIDEMS). México: ANUIES.
- ANUIES (2012) Evaluación, certificación y acreditación en la Educación Superior en México. Hacia la integración del Subsistema para evaluar la Educación Superior. Colección Documentos. México: ANUIES.
- ANUIES (2016) Foro sobre colegiación y certificación profesional obligatorias. Enfoque temático. Colección Documentos. México: ANUIES.
- ANUIES (2018) Programa de Formación docente para la educación media superior, recuperado el 30 de octubre de 2018 de: http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/programacion_de_formacion_docente
- CENEVAL (2018) Certificación y evaluación de competencias, recuperado el 30 de octubre de 2018 de: <http://www.ceneval.edu.mx/proceso-de-evaluacion-de-competencias-docentes-para-la-educacion-media-superior-ecodems->
- CONOCER (2018) ¿Cómo certificar competencias?, recuperado el 31 de octubre de 2018 de: <https://conocer.gob.mx/certifico-mis-competencias/>
- Costa Lopes de Freitas, H. (2003) Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24 (85) 1095-1124, recuperado el 5 de mayo de 2017 de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a02v2485.pdf>
- David, F. (2008). *Conceptos de Administración Estratégica* (Onceava ed.). México: Pearson Educación.
- Flores Barbosa, J. C. (2008). Un análisis del proceso de certificación profesional. *Investigación Educativa*, 103-107.
- Flores, J. G. (2017). Características del profesorado y desempeño docente en aulas con alumnado. *Revista de Investigación Educativa*, 35(0212-4068), 133-150.
- Foro Nacional de la Educación Superior y las Profesiones (1999). México: Retos y escenarios de la Educación 1995-2025. México: ANUIES
- González Roldán, R. (2013). Quiénes son nuestros profesores: una mirada al proceso de certificación docente del Bachillerato a Distancia de la Universidad Autónoma de México. *Revista mexicana de Bachillerato a distancia*. (9) 1-6 recuperado el 16 de mayo de 2017 de <http://bdistancia.ecoesad.org.mx/?Articulo=quienes-son-nuestros-profesores-una-mirada-al-proceso-de-certificacion-docente-del-bachillerato-a-distancia-de-la-universidad-nacional-autonoma-de-mexico>
- Guevara, G., Meléndez, M., Ramón, F., Sánchez, H. y Tirado, F. (2016). *La evaluación docente en el mundo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Irigoin, M. Vargas, F. *Competencia Laboral. Manual sobre conceptualización y aplicaciones a la educación en el sector salud*. OPS-Cinterfor/OIT. 2002.

- Irigoin, M. y Vargas, F. Certificación de competencias. Del concepto a los sistemas. Recuperado el 2 de febrero de 2017 de: www.oei.es/historico/etp/certificacion_competencias_irigoin_vargas.pdf
- Kuhn, Thomas S. (2005). La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica de España
- Naranjo Pereira, M. (2009). Motivación; perspectivas teóricas y algunas consideraciones de su ámbito educativo. *Revista Educación*, 33 (2), 153-170.
- Núñez, M. A., Arévalo, A. y Ávalos, B. (2012). Profesionalización docente: ¿Es posible un camino de convergencia para expertos y novatos? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(2), 10- 24. Recuperado el 29 de noviembre de 2017 de: www.redalyc.org/pdf/155/15525013002.pdf
- Osorio, J. (2015). El Estado en el centro de la mundialización: La sociedad civil y el asunto del poder. Fondo de Cultura Económica México.

Sobre los autores/About the authors

Mtro. Alejandro Méndez Méndez. Doctorante en el programa Doctorado en Investigación e Innovación Educativa de la Facultad de Filosofía y Letras de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Con estudios de Maestría en Educación Superior y Licenciatura en Educación Primaria. Dra. Guadalupe Barajas Arroyo. Doctora en Educación. Actualmente Profesora Investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Con trayectoria docente e investigativa en el ámbito de la profesionalización

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Poder, política, actores e instrumentos. Un modelo para analizar la formulación de la política educativa

Poblano Chávez, Daniel

Universidad Pedagógica Nacional, México

 danielpoblano@yahoo.com.mx

 ORCID ID: 0000-0001-8615-3734

Artículo recibido: 18 marzo 2020

Aprobado para publicación: 6 mayo 2020

Resumen

Basado en el esquema NATO asociado a las herramientas del gobierno, propuesto C. Hood, así como en otras contribuciones clave, este trabajo se centra en describir un modelo de análisis de la formulación de una política educativa. Se toma como base el currículum de la primaria, aunque únicamente constituye el área que da la pauta para el desarrollo del modelo. En él se desarrollan conceptos fundamentales como es el poder y la política educativa. Para concretar ambos conceptos, se tienen una serie de instrumentos manejados por actores que los utilizan para lograr sus objetivos e intereses. El modelo permite vislumbrar las estrategias de los actores para hacer prevalecer sus posiciones en la política educativa en cuestión. En su intervención, los actores formulan políticas educativas acordes a sus fines políticos, económicos, sociales y culturales.

Palabras clave

Poder, política educativa, formulación de políticas, actores educativos, instrumentos de política.

Abstract

Based on NATO's scheme by C. Hood in the Tools of Government and other key contributions, this work focuses on defining a model of educational policy analysis at formulation stage. It focuses on primary school curricula as a framework, although this starting point only constitutes the space that guides the development of the proposed model here. Fundamental concepts such as power and educational policy are developed. To operationalize concepts, the model identified a series of instruments managed by actors who use them, in order to achieve their objectives and interests. The model allows to glimpse the strategies of the actors to make their positions prevail in the educational policy. In their strategic play, actors formulate educational policies according to their political, economic, social and cultural purposes.

Key words

Power, educational policy, policy formulation, educational actors, policy instruments.

Introducción

Este trabajo se centra en describir un modelo de análisis de la formulación de una política educativa. En específico el modelo se desarrolla para analizar la política de elaboración del currículum de la primaria. El currículum puede ser entendido como un proyecto educativo en donde se concretan las concepciones culturales, sociales, políticas y administrativas, sin dejar de lado la parte epistemológica, pedagógica y psicológica que determinan los objetivos de la educación escolar.

Un modelo sirve para entender y explicar la realidad con el fin de poder realizar predicciones. Con base en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, el análisis es un "Examen detallado de una cosa para conocer sus características o cualidades, o su estado, y extraer conclusiones, que se realiza separando o considerando por separado las partes que la constituyen" (RAE. 2014. s/p). Un modelo de análisis puede entenderse como un estudio minucioso para entender, conocer y explicar una parte de un fenómeno, con el fin de avanzar en su tratamiento y manejarlo de una manera más adecuada. Esto es un ciclo que nunca acaba, cada paso hacia adelante tendría que conducir a su manejo cada vez más experto en beneficio de los involucrados en dicho fenómeno.

En el modelo construido para analizar la formulación de una política educativa que aquí se expone, se consideran dos partes fundamentales: los actores intervinientes con sus posiciones, objetivos, estrategias e intereses y los instrumentos de política que utilizan para que sus posiciones prevalezcan frente a los demás actores. Esas posiciones conllevan poder y están presentes en los roles que desempeñan, en las arenas de actuación y, por supuesto, en el manejo de los instrumentos para conseguir lo que pretenden. En la utilización de los instrumentos de política siempre está presente el poder. Por ello, se parte de lo que significa este concepto en tanto elemento inherente a cada instrumento y cada actor.

Cuando una persona asume el poder de un estado, generalmente toma a la educación como una bandera de cambio. Esto es así debido a que la educación hace posible cambiar la concepción imperante -en un período determinado- de las cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales.

La experiencia nacional ha demostrado que el inicio del cambio se da en las más altas esferas del poder público, es decir, empieza en la presidencia de la república y en el titular del órgano que rige la educación. El resultado del cambio educativo trae consigo una visión modificada del papel de la educación, con su consecuente recomposición de relaciones entre actores, y su repercusión en algunos aspectos del funcionamiento de las escuelas, una concepción probablemente diferente del papel de los directivos y maestros en torno a los aprendizajes.

Poder y Política. Ejes transversales de la política educativa

El poder está presente a lo largo de la historia de la humanidad. En el estado moderno el poder se institucionaliza por medio de un marco jurídico aplicable al gobierno, tanto en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, como a los ámbitos de gobierno, desde el federal hasta los gobiernos locales.

Weber desarrolla el estudio del poder en conjunción con tres tipos puros de dominación, en donde “El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

1. *De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).*
2. *De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).*
3. *De carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática)” (Weber. 1964: 172).*

Por supuesto, Weber advierte que es muy difícil ver los tipos ideales en la realidad histórica. La dominación carece de sentido sin el poder y viceversa. En esta dependencia, el poder es una relación social debido a que es necesaria la existencia de alguien que ejerza el poder y de alguien que lo obedezca.

A partir de la concepción de Max Weber, “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber. 1964: 43). Por su parte, Loewenstein sostiene que “el poder hace exclusivamente a una situación o relación de hecho que en sí, éticamente, no es ni buena ni mala. Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural, o de otro tipo. El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder ... y aquellos a los que va dirigido” (Loewenstein. 2018: 26).

Si bien el poder puede definirse desde diferentes concepciones como la política, filosófica, sociológica, entre otras, en la “sociedad estatal el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder” [pero, este

mecanismo] “condiciona las relaciones entre los diferentes detentadores del poder, esto, naturalmente, en el supuesto de que en el sistema político en cuestión existan diversos detentadores del poder” (Loewenstein. 2018: 27-28).

El camino para llegar al poder implica una lucha violenta o pacífica, pero una vez en él, su ejercicio “abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder” (Loewenstein. 2018: 28).

Hablar de poder conlleva, necesariamente, a la política. Para Weber “la ‘política’ sería... aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende” [a esto agrega] “El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines -ideales o egoístas- o poder “por el poder mismo”, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere” (Weber. 1964: 1056-1057).

En las definiciones anteriores se pueden observar los siguientes elementos del poder:

- La imposición de una voluntad
- Personas que detentan el poder y personas a las que va dirigido
- Diversos detentadores del poder
- Relaciones condicionadas entre los diferentes detentadores del poder
- Relaciones sociales
- Relaciones que se pueden dar en diferentes ámbitos como el político, económico, social u otro
- Poder como medio de servicio
- Asignación jurisdiccional
- Distribución de funciones
- Control

Estos elementos clarifican la idea del poder, las personas que lo detentan, las relaciones que se establecen en su ejercicio y los fines del poder. Pero el poder necesita concretarse, para ello existen diversos instrumentos de política, entendidos como los medios que utilizan los actores, en este caso, educativos, para llevar a cabo los cambios pretendidos.

Con base en el Diccionario de Sociedad y Política¹, la política es el arte u opinión referente al gobierno de los estados. Es la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. George Burdeau (1982)² la define como una actividad que desarrollada por los gobernantes o por la sociedad, con miras a ocupar funciones de dirección, capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder.

¹ El Diccionario Sociedad y Política hace una referencia más amplia el concepto. En esta investigación, sólo se toma una versión acotada del mismo

² La UNAM fue la encargada de publicar el *Tratado de ciencia política* de George Burdeau en 1982

Toda la vida política está relacionada con el poder, quién lo ostenta, cómo lo consigue y qué hace con él” (Giddens. 2009: 1041). La política se nutre de los avances de la ciencia política, pero las políticas educativas cambian “porque cambia el contexto, cambian los actores o cambian los sujetos destinatarios de las políticas”, [en otras palabras], “la política educativa es la aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas” (Pedró y Puig. 1998: 22-23).

Política educativa, políticas educativas y los referentes del modelo. Actores educativos

Pedrò y Puig sostienen que el punto de partida de la política educativa está conformado por el marco conceptual y aparato metodológico de la ciencia política. De esta manera, la política educativa es la ciencia política en su aplicación al caso concreto de la educación, por ello se beneficia de los avances de aquella. Los autores definen la política educativa como “el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Pedró y Puig. 1998: 31).

En conjunto, las políticas educativas proporcionan los insumos a la política educativa, le dan contenido, características propias. A su vez, la política educativa guía las políticas de la educación y evalúa sus resultados. En caso de que estos últimos no sean los deseados, nuevamente se toman decisiones para tratar de corregir, si esa es la intención.

En esta interrelación entre política y políticas educativas, ambas se alimentan y retroalimentan en un proceso sin fin. En la práctica, es difícil separarlas pues se encuentran en una relación recíproca, de dependencia, de caminar juntas. Por ejemplo, es posible hablar de la política reformadora respecto a la educación básica, pero existen políticas específicas para el nivel de preescolar, para la primaria, para la secundaria y para en nivel medio superior. Todas ellas son aspectos diferentes de la educación básica, tienen lógicas de funcionamiento que las hace diferir, su organización también varía, al igual que sus productos. Los efectos de unas son el insumo de la otra y ese ciclo se repite constantemente. Los resultados de ambas deben ser comunicados a todos los actores educativos y a la sociedad en su conjunto. Resultados con repercusiones que trascienden el ámbito educativo y tienen efectos en lo social, político, económico y cultural.

En la construcción de las políticas educativas, interviene no sólo la autoridad educativa y la burocracia educativa, sino diversos actores que emplean instrumentos para lograr sus fines, toman decisiones en el transcurso de su actuación y, normalmente, usan esos instrumentos como medios que pueden estar sujetos a reglas, formales o informales. “Las decisiones tomadas deben ser transmitidas a los actores y a los ciudadanos para convencer y, en su defecto, crear consenso, pero el estudio de los actores les da un sentido cualitativo a las políticas” (Charlot. 1994: 4).

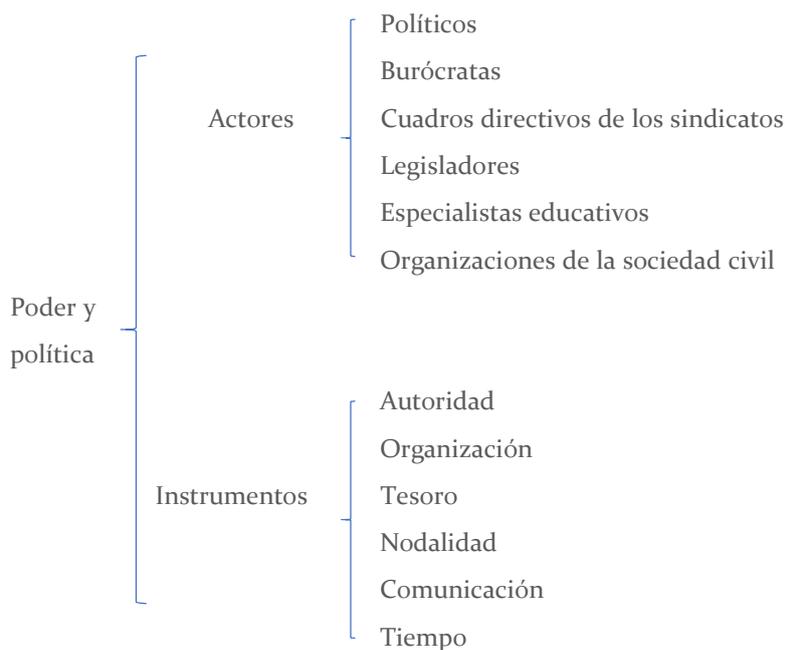
Actores educativos

Cuando se aborda el sector público, referido al estado y su gobierno, el poder que salta a un primer plano es el poder político, el cual tiene fuerza legal y cuenta con la coacción para hacerse cumplir. El marco jurídico constituye la base de legalidad de este poder y puede ser fuente de legitimidad. La

“legitimidad, conlleva cierta superioridad al crear en los gobernados la convicción de la obediencia” (Huerta. 2001: 8), ésta depende, entre otras cosas, de la credibilidad. En esta parte juegan un papel fundamental la información y la comunicación objetivas. En el caso específico de la educación, “el poder político debe cumplir con su función social, que es lograr la realización de los intereses de la sociedad” (Huerta. 2001: 11). Asimismo, quién detenta el poder político, simplemente lo ejerce por encargo del pueblo, depositario originario del poder. Esto queda manifiesto en la Constitución política del Estado. Este precepto originario parece que está un tanto olvidado en la actualidad, en donde los gobernantes, en buena medida dejan de lado los intereses de la sociedad y ejercen el poder guiados por convicciones personales.

Los detentadores del poder, siguiendo a Loewenstein “necesitan la debida autoridad para llevar a cabo las tareas estatales”, pero “es indispensable que bajo dicha autoridad quede garantizada la libertad de los destinatarios del poder” (Loewenstein. 2018: 29).

Modelo de Análisis



En la identificación de los actores se toman como sustento los estudios de Cecilia Braslavsky (1999 – 2000) Se entiende por actores educativos a los políticos, burocracia, cuadros directivos de los sindicatos, legisladores, especialistas educativos y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la conformación de políticas. Los anteriores son los actores más relevantes en la formulación de la política educativa estudiada, aunque se reconoce que existen otros con una participación secundaria. En la formulación de dichas políticas, los actores manejan estratégicamente una serie de medios, algunos de ellos institucionalizados a través de normas jurídicas y otros, siguiendo a Weber,

devienen del carisma o la herencia. En los dos últimos conceptos, el poder no reside en reglas escritas, pero sí en las formas de actuación (ver modelo).

En el análisis simplemente se enuncian a los principales actores intervinientes en la formulación de una política educativa. En el tratamiento de los instrumentos se desarrolla cada actor y las interrelaciones que se suscitan entre ellos y entre ellos y los instrumentos para ejercer el poder.

El modelo de análisis y los instrumentos de materialización del poder

El ejercicio del poder requiere de medios para ejercerlo. En este modelo esos medios también son denominados instrumentos de política. Al tomar como base los estudios de Christopher Hood (1986) se tienen cuatro instrumentos que son: autoridad, organización, tesoro y nodalidad. A estos se agregan, en este modelo, el tiempo y la comunicación. La nodalidad y el tesoro pueden denominarse como información y dinero, respectivamente. El orden en el que se desarrollan no implica una jerarquía entre ellos sino un orden lógico. Todos estos instrumentos están influidos por la política, la economía, las leyes, etc. o bien por el conocimiento que ejercen los actores educativos que participan en la redefinición de políticas educativas.

Autoridad

El primer componente del modelo se refiere a la autoridad, misma que es la “legitimación en la materialización” del poder. La autoridad recae en actores “que realizan funciones de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico” (Huerta. 2001: 7).

Max Weber sostiene que “la ‘autoridad’ de un poder de mando puede expresarse en un sistema de normas racionales estatuidas (pactadas u otorgadas), las cuales encuentran obediencia en tanto que normas generalmente obligatorias cuando las invoca “quien puede hacerlo” en virtud de esas mismas normas. Así, tal sistema de normas racionales legitima al que dispone del mando, y su poder es legítimo en tanto que es ejercido de acuerdo con las mismas. Se obedece a las normas y no a la persona” (Weber. 1964: 706). Asimismo, sostiene que un “determinado mínimo... de interés (externo o interno) en obedecer es esencial en toda relación auténtica de autoridad” (Weber. 1964: 170).

En los planteamientos de los autores mencionados, el poder tiene estrecha relación con la autoridad. De acuerdo con Weber, las categorías fundamentales de la dominación legal son:

- “1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de*
- 2. una competencia, que significa:*
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,*
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y*
 - c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación”.*

Una actividad establecida de esa suerte se llama "magistratura" o "autoridad" (Weber. 1964: 174).

Al tomar en cuenta los elementos mencionados “En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia” (Weber. 1964: 172). Por su parte, Jaques Maritain define la autoridad como “el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro” (Maritain. 1983: 144). En suma, la “autoridad requiere el poder” (Huerta. 2001: 7).

Para este modelo, la autoridad está relacionada con los actores educativos que intervienen en la formulación de una política educativa. En este sentido, se entiende la autoridad como la legitimación en la materialización del poder que deviene no sólo del marco jurídico, sino de un ente o entes públicos conformados de acuerdo con ciertos fines. En el sentido formal, la autoridad deviene del poder y del marco legal público. En un sentido informal, la autoridad puede tener su origen en la representatividad, el conocimiento y la experiencia, aunque también pueden ser generadores de opinión pública. En lo formal, la autoridad tiene sustento legal, aunque no siempre legítimo. Caso contrario sucede en lo informal, en tanto se puede tener legitimidad sin tener legalidad. Para los políticos la autoridad tiene su fuente en el marco jurídico y la posición que ocupan en una organización pública.

Al llevar la autoridad al terreno de los actores de la política educativa, se observa que la burocracia obtiene su autoridad por el conocimiento del funcionamiento interno de las organizaciones, por el manejo a fondo de los diversos procesos y procedimientos a realizarse, generalmente respetando las reglas del juego enmarcadas en la legislación primaria y secundaria. Los legisladores tienen autoridad debido a su elección, por medio del voto ciudadano, que los convierte en representantes del pueblo. Los sindicatos tienen autoridad frente a sus agremiados por la representatividad que tienen con respecto sus representados, por la forma en como están constituidos, o bien, por las reglas escritas o no escritas con las cuales operan. Los especialistas tienen autoridad por el conocimiento experto que desarrollan a lo largo de su carrera profesional, sustentada en su preparación académica y sus investigaciones, generadoras de conocimiento. Las organizaciones de la sociedad civil obtienen su poder por las organizaciones o las personas que las respaldan, más que por su propio ser.

Como todo instrumento de política, la autoridad tiene límites en su utilización y ejercicio. Para Maritain (1983) dirigir y mandar se sostienen cuando el funcionario que detenta la autoridad tiene conocimiento y experiencia en el área que se desempeña y en el puesto que ocupa en la jerarquía organizacional. Por su parte, las reglas jurídicas, realizadas por los legisladores, en teoría delimitan el poder de la autoridad para evitar extralimitaciones que concentren o agranden ese poder, con el fin de ser utilizado en beneficio de la población.

Organización

El segundo componente del modelo es la organización. La organización puede entenderse de dos maneras básicas, por su estructura y por el orden con el cual funcionan. En la concepción primera, las organizaciones conforman una estructura dividida en áreas y niveles jerárquicos. Cada área debe diferenciarse de las demás, pero también debe realizar un trabajo conjunto para llegar al objetivo

común de la organización. En esas área y niveles se encuentran distribuidos los cargos que le dan funcionalidad al ente. La segunda interpretación hace referencia al funcionamiento basado en un orden para que los asuntos se realicen con efectividad, entendiendo esta como la suma de la eficiencia y la eficacia, es decir, hacer uso óptimo de los recursos y llegar al objetivo. Como instrumento de política, la organización es un medio muy poderoso pues los tomadores de decisiones, sobre todo al más alto nivel, pueden hacer uso de la organización, en los dos referentes mencionados, para diseñar y formular políticas y plasmarlas en realidades concretas. De esta manera, el poder político se ejerce por medio de la organización pública, conformada por una estructura en donde existen múltiples cargos. Los políticos, mayores detentadores del poder, ocupan los cargos más altos dentro de la estructura organizacional.

En la estructura de una organización pública en México, como la Secretaría de Educación Pública, es posible identificar tres niveles. En la parte superior de la estructura organizacional los cargos son ocupados por los políticos. El que los modernos "ministros" y "presidentes" sean los únicos "funcionarios" que no requieren la calificación profesional demuestra: que son funcionarios sólo en sentido formal pero no en sentido material (Weber. 1964: 177). En los niveles medios, los cargos son ocupados, generalmente, por funcionarios de confianza y en los niveles bajos, los cargos son detentados por personal de base. Loewenstein (1976) denomina a los ocupantes del cargo "oficiales", con dicho término le otorga legitimidad al ejercicio del poder. En el caso de este modelo de análisis, los oficiales también pueden ser denominados funcionarios o servidores públicos, quienes ejercen el poder político con legitimidad jurídica al ser "instituidos conforme a los procedimientos establecidos en el orden jurídico" (Huerta. 2001: 15). En México, los funcionarios superiores suelen ser designados por el presidente de la república. Los mandos medios, en teoría, ocupan sus lugares a través de un servicio civil de carrera, aunque en innumerables ocasiones son designados por los mandos superiores. Esto demuestra que los políticos tienen influencia para designar a los funcionarios en los cargos medios. En la base, los cargos suelen ser sindicalizados. En su ocupación suelen darse negociaciones entre los sindicatos y los funcionarios de la organización respectiva. Para los fines de este modelo de estudio, la burocracia está conformada, básicamente, por los mandos medios y de base de las organizaciones públicas.

En la burocracia, Weber menciona que la dominación se ejerce "gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hecho adquirido por las relaciones del servicio o "depositado en el expediente". De hecho, el "tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático" (Weber. 1964: 175-179). Weber enumera las características de los funcionarios individuales de la siguiente manera:

- “1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa,
- 3) con *competencias* rigurosamente fijadas,
- 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según

- 5) *calificación profesional que fundamenta su nombramiento* -en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-,
- 6) son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario... su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo...
- 7) ejercen el cargo como su única o principal *profesión*,
- 8) tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10) y están sometidos a una rigurosa *disciplina y vigilancia administrativa*" (Weber. 1964: 176)

Tal y como Weber menciona "La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico" (Weber. 1964: 179). En la organización se establece "qué funciones corresponden a qué funcionarios, determinar quién será el responsable de ejercer qué competencia. Y para evitar la arbitrariedad y el abuso, deben dejarse esas disposiciones escritas en un documento, así como darles fuerza legal para que sean obedecidas" (Huerta. 2001: 16). En suma, los servidores públicos tienen funciones y responsabilidades de acuerdo con el nivel que ocupan dentro de la escala jerárquica de la organización.

Como poseedora del conocimiento de la reglamentación, de los procedimientos y del servicio, la burocracia se apodera, en buena medida, de las organizaciones y de la administración de las mismas. Suele ser la que realiza los primeros borradores de los proyectos de ley que, posteriormente, pasan al legislativo para trabajar en ellas. Con estos elementos, la burocracia puede condicionar el sentido de las políticas, lo cual tiene impacto en su operatividad y, en términos más generales, en su impacto social.

Cada actor educativo cuenta con organizaciones para ejercer su poder. En el caso específico de la educación, los políticos cuentan con la SEP y las entidades que coordina dicha secretaría. La Ley Federal de Entidades Paraestatales las define como unidades auxiliares de la Administración Pública Federal³ que pueden constituirse como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. En México, el gobierno federal emplea a 1,476,478 trabajadores⁴. En la modalidad escolarizada básica pública se cuenta con 1,043,751⁵. Esto da una idea general de las dimensiones del sistema educativo.

³ La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* fue publicada en el año 2019

⁴ Cifras del INEGI al cierre del 2018

⁵ Estadísticas de la SEP para el ciclo 2017-2018. Incluye maestros federales y estatales

La burocracia hace funcionar y operar todas estas organizaciones. A mayor orden, mejor funcionamiento. A menor orden, el funcionamiento se vuelve un tanto caótico. En uno y otro caso, se puede tener mayor o menor impacto en la educación, además de las repercusiones en el sistema educativo.

Los sindicatos cuentan con una organización que aprovecha la estructura del propio sistema educativo. Esto le da ventajas pues los maestros están insertos en todos los poros del sistema. Los diputados y senadores cuentan con asesores que les apoyan en los temas que son de su competencia, de acuerdo con las comisiones en las que participan. También cuentan con organismos especializados como el Instituto Belisario Domínguez o centros de estudios, que desarrollan trabajos de investigación en un tema en particular, para ayudarlos en la toma de decisiones y en la presentación de propuestas sobre una ley en particular. Los especialistas si bien no tienen una organización a su cargo, pueden apoyarse en sus centros de trabajo. Es común que exista la siguiente relación: a mayor prestigio de su organización, mayor peso del especialista. Las OSC cuentan con su propia organización. Desde inicios de siglo XXI se organizan ex profeso, es decir, crean estructuras sobre un tema en particular, en este caso, educativas. Las organizaciones suelen ser pequeñas, pero el tamaño no está en relación con el poder que logran tener. Ese poder es fluctuante, en algunos momentos es mayor y en otros disminuye, de acuerdo con las alianzas logradas y su poder de veto.

Información

Este tercer instrumento es básico en la formulación, puesta en práctica y evaluación de una política. La información es poder, siempre y cuando se sepa utilizar. Buena parte del trabajo de las organizaciones públicas es recolectar, generar y transformar información en sus respectivos campos de competencia, por ello el concepto de nodalidad. Para empezar, reorientar, realizar o consolidar una política, es necesario contar con información de entrada, es decir, información al inicio de cualquier proceso. Por ello, los diagnósticos son un pilar en la construcción de los asuntos públicos, en tanto constituyen un punto de partida sólido para tratar de tomar decisiones fundamentadas y evitar errores en el arranque. La información suele estar disponible en la formulación de las políticas, otra historia se escribe cuando se trata de implementarlas o en su seguimiento y evaluación.

Tener información actualizada, oportuna, congruente, en cantidad y calidad es vital para la toma de decisiones de los políticos. El saber para qué sirve, para qué se va a utilizar y cómo se va a utilizar otorga ventajas al que la posee. Caso contrario, la información se vuelve un medio que actúa en contra del tomador de decisiones.

La información puede fluir en diferentes direcciones: vertical, horizontal o transversal. De manera descendente y ascendente se transmiten órdenes o se filtra para hacerla útil con el fin de tomar decisiones, de acuerdo con los niveles y funcionarios a los que vaya dirigida. En este sentido, se vuelve un filtro utilizado en beneficio del poseedor de la misma. En su horizontalidad, la información se transmite entre áreas o funcionarios de un mismo nivel y permite la coordinación de acciones en pro del funcionamiento de la organización. En lo transversal, fluye entre distintos niveles y áreas con el fin de conocer, en diferentes instancias, lo que sucede en uno u otro lugar. En todas sus modalidades, la información puede ser escrita o no escrita, formal e informal, directa e indirecta.

La información es el insumo principal para transmitir mensajes. Los funcionarios pueden mandar un mensaje a un público extenso, a un grupo de menor envergadura, a un área específica, o bien, a

individuos, según sea el caso. Los mensajes tienen diferentes intencionalidades: dan a conocer noticias, informan sobre una acción, invitan a cumplir responsabilidades e inclusive transmiten advertencias, entre otras. La intencionalidad depende de lo que se quiera transmitir y a los grupos o individuos a los que va dirigida.

Es conveniente contar con información desde el inicio, desarrollo y evaluación de una política. La oportunidad en su uso es fundamental para servir de sustento en cada una de estas fases. Utilizarla de manera parcial o inadecuada puede conducir a toma de decisiones erráticas, sustentadas en la prueba y error, con altos costos para los tomadores de decisiones, para la dirigencia en el poder y, por supuesto, de los destinatarios de esas acciones.

Los políticos suelen tener mucha información debido a que las organizaciones son puntos nodales para captarla. Cuando se inicia un cambio, la información suele ser abundante y sirve para la toma inicial de decisiones, pero a lo largo del proceso, aunque se tiene mucha información, suele tener menor utilidad pues los políticos toman decisiones contra reloj. Estos apresuramientos distorsionan lo planeado inicialmente. La burocracia es la principal poseedora de la información en tanto encargada de recopilarla, sistematizarla y filtrarla, entre otras cosas. La información, en el ámbito de la burocracia, puede estar en sistemas aislados o bien en un sistema integrado. Las decisiones de los políticos están en función, en buena medida, de la información que les proporciona la burocracia. Los legisladores reciben mucha de la información que se maneja desde el poder ejecutivo, al ser un actor un tanto pasivo en este terreno, los supedita a los designios de otros actores como es el presidente de la república, los políticos de la SEP, integrantes de la burocracia y miembros de los sindicatos. Los sindicatos se hacen llegar de información de diferentes maneras. Por un lado, negocian con los políticos al más alto nivel; por otro lado, filtran a sus huestes y diversas posiciones dentro de la burocracia y esto les permite tener información de primera mano. Asimismo, dada su estructuración, los directivos y maestros son una fuente en cada uno de los espacios educativos. Esto hace que tengan mucha información en todo momento. Los especialistas se allegan de información derivada de sus propias investigaciones y de las relaciones que establecen con otros actores educativos a lo largo de su trayectoria profesional. Las OSC consiguen información al ejercer presión sobre los políticos y la burocracia. Suelen utilizar diferentes estrategias para conseguirla, desde contratar ex funcionarios político educativos, el uso de los medios de comunicación, la opinión pública, o bien, la realización de trabajos para la propia SEP o alguna de sus entidades.

Comunicación

El cuarto elemento del modelo es la comunicación. La comunicación permite la difusión de ideas, pero también transmite una serie de mensajes que pueden influir en la conducta de los receptores. El contar con información no basta cuando se trata de coordinar acciones o transmitir mensajes. Los tomadores de decisiones deben saber comunicar a los destinatarios de las políticas, las intenciones y objetivos a lograr. El cimentar el camino, trazar rutas claras, saber a dónde se quiere llegar, son tres factores que deben conocer todos los involucrados en el inicio, proceso y destino de una política.

Cuando la comunicación es deficiente, los destinatarios desconocen qué se va a realizar y cómo se quiere llegar a ello. En estos casos se genera desconfianza, en tanto puede verse como una amenaza al status quo, con la consecuente oposición de los involucrados. A menor comunicación, mayor

desconfianza y oposición al cambio. Si la comunicación pierde alguna característica en cuanto a su claridad, sencillez, además de lo directa que debe ser, surgen problemas en tanto se generan distorsiones entre el transmisor, el mensaje y el receptor. Sin importar la dimensión de la política, estas tres características deben estar siempre presentes para que todo el mundo conozca hacia donde caminar, cómo dirigir los esfuerzos y qué esperar de ellos.

Con mayor frecuencia de la deseada, la falta de comunicación genera problemas al interior de una organización y al exterior de la misma. En el primer caso, afecta la funcionalidad al crear descoordinación entre las áreas, imperando el aislamiento en donde cada subsistema es dueño de parte de la información, pero sin llegar a tener la visión integral. Esta parcialización actúa en detrimento del funcionamiento de la organización. Hacia el exterior, los mensajes se transmiten inadecuadamente, sin dejar claro el rumbo a seguir o lo que se desea realizar. En esta materia, se afecta a un público mucho más extenso, proclive a desconfiar, tanto por razones históricas como por la inacción en asuntos de su interés, además de un rumbo inadecuado sobre la base de sus expectativas.

La comunicación es una constante a lo largo de una política. No es suficiente anunciar qué se pretende hacer sólo al inicio, sino comunicar a lo largo del camino, de tal suerte que la gente esté permanentemente informada de la marcha de los asuntos de su interés. También es conveniente comunicar los resultados de la política pero, sobre todo, que los destinatarios sientan el beneficio de tales acciones. Cuando la gente no percibe el impacto positivo de una política se vuelve en su principal adversaria y lo comunica con disgusto vía manifestaciones como marchas, plantones, paros, tomas de instalaciones, votos de castigo, entre otros. Estas manifestaciones pueden hacer que un grupo en el poder pierda fortaleza, o sea sustituido por otro en las elecciones siguientes.

La comunicación para los políticos es un poder que les ayuda a conseguir sus objetivos, pero también puede convertirse en un obstáculo si no se saben enviar mensajes claros, sencillos y directos a los públicos a los que van dirigidos. En la política educativa, la burocracia es una fuente de envío de mensajes para los actores educativos que coadyuvan en el proceso de cambio en la educación, tanto en la formulación de las políticas educativas como en su implementación. Dado que es la encargada de operacionalizar las políticas educativas, comunica a los diferentes niveles educativos las rutas a seguir para lograr el cambio. Cuando estas vías no son claras, los actores educativos movilizados, suelen tener desviaciones sin conseguir los objetivos deseados. Los legisladores son, inicialmente, receptores de información por parte del poder ejecutivo. Envían mensajes cuando van a votar una ley pero, el proceso de cambio en la legislación todavía es, en gran medida, un cuarto oscuro para los demás actores educativos. Los sindicatos manejan la comunicación con sus agremiados utilizando las vías de su organización y la regia disciplina impuesta a lo largo de su historia. Los especialistas son principalmente receptores de mensajes de los políticos y de la burocracia, pero también suelen enviar mensajes cuando realizan foros, congresos, mesas de discusión, entre otros, en tanto comunican sus posturas respecto a un tema en particular. Las OSC aprovechan fechas significativas para tratar de incidir en la formulación de alguna política educativa, o bien, presentan información oportuna en donde comunican sus posturas respecto a cierta política.

Tesoro

El tesoro es el quinto de los componentes aquí estudiado, también puede ser entendido como dinero. En las organizaciones públicas la fuente de ese dinero son las finanzas públicas. Los ingresos

percibidos por el gobierno, anualmente, constituyen la base de los egresos, es decir, el dinero del que se va a disponer a lo largo del año. Ese limitado instrumento sirve para hacer funcionar a la organización en su sentido estructural, para pagar a los funcionarios públicos que trabajan en ella y para realizar los programas derivados de la planeación anual, de mediano y largo plazo.

El dinero también sirve como tipo de cambio para pagar a los proveedores de servicios tanto materiales como intelectuales o, en casos específicos, para negociar con actores que ejercer presión sobre los políticos, sobre las organizaciones que dirigen o sobre ciertos asuntos que son de importancia para ellos, siempre utilizando la representatividad o la bandera social. Si bien, el dinero es un instrumento poderoso como tipo de cambio, tiene limitaciones en tanto recurso limitado. El dispendio o su mala canalización lo hacen irre recuperable, además de no conseguir o conseguir a medias los objetivos para los que es utilizado. Una vez gastado, no hay forma de dar vuelta atrás.

De esta manera, el instrumento dinero sirve de diferentes maneras a los actores involucrados en una política educativa. Suele suceder que los políticos sean poco proclives a su cuidado en tanto su interés principal es llegar a los objetivos trazados en su régimen y a las políticas formuladas para tal fin. Para la burocracia, la eficiencia es fundamental pues deben realizar sus funciones con un presupuesto limitado y deben tratar de lograr el objetivo u objetivos delineados por los políticos. Para los legisladores es un tema de suma importancia debido a que, en México, es la cámara de diputados la facultada para asignar el presupuesto. Conocer a fondo la distribución del tesoro conlleva evitar dificultades en la operación de los entes públicos. En ese reparto, se dan una serie de negociaciones con los múltiples actores políticos, llámese partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales, rectores, sindicatos, en fin, una serie de actores que en determinado momento se pueden volver grupos de presión que no están dispuestos a ver reducido el presupuesto que les es asignado. No obstante, la importancia de este medio para ejercer el poder, suele ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que conoce a profundidad de cuánto dinero se dispone, su distribución y asignación. Los sindicatos siempre están atentos a este instrumento debido a que les da más o menos poder en beneficio de sus dirigentes, o bien, de sus agremiados. Para los especialistas es un medio que les proporciona ingresos, normalmente adicionales, a los que reciben por su desempeño laboral en alguna universidad o centro de investigación. Para las OSC puede constituir un poder económico de parte de aquellos que detentan el dinero. Para organizaciones sociales significa “el poder para ejercer presión a favor de su pretendido derecho” (Weber. 1964; 258).

Tiempo

A los cinco instrumentos anteriores se agrega el tiempo en tanto toca indistinta y transversalmente a los instrumentos antes mencionados y, de manera diferenciada, a los actores de la educación. El tiempo da la pauta de actuación a cada actor en función de la naturaleza de su trabajo. Suele correr más aprisa para los políticos pues sólo cuentan con la duración de su régimen. A un ritmo corto para los legisladores en tanto deben tener listos los cambios a las leyes en tiempos determinados. Para los burócratas está en función de las prisas de los políticos. Para los sindicatos corre a su favor en tanto la permanencia de sus dirigentes trasciende regímenes presidenciales. Para los académicos corre en función de la solidez de sus trabajos e investigaciones. En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil es un factor de oportunidad para tratar de incidir en las políticas. Estos tiempos diferenciados han de conjugarse en la política para llevarla a un buen puerto. Caso contrario, la

formulación, base de todo el proceso, sufre de grandes deficiencias que resaltan negativamente en etapas posteriores, en detrimento de la implementación y los resultados. El tiempo es fundamental para concatenar pasos en el proceso de formulación de una política educativa. El presentarse desfases entre las acciones conlleva una gran descoordinación, fallas en la información y comunicación, además de crear problemas entre los actores al no contar con los insumos necesarios para realizar su trabajo. Estos desfases suelen tener complicaciones en una política educativa en tanto se formula con lo que se cuenta, pero no con lo que debería tener. Entre otras cosas, esto afecta sobremanera cuando se cambia la política educativa de manera constante. Esta es una razón fundamental para que las políticas educativas sean de largo plazo.

Conclusiones

Para el caso específico del modelo de análisis expuesto, identificar a los actores que intervienen en la formulación de una política educativa conduce a conocer quién hace qué, qué persigue con su actuación, las posibles consecuencias en la implementación e, inclusive, prever algunos resultados. En la formulación de una política educativa todos los actores son identificables, todos persiguen algo, todos tratan de hacer prevalecer sus objetivos e intereses. Toda su participación, por lo menos hipotéticamente, debiera ser en beneficio del sistema educativo del país, de la enseñanza de los maestros y del aprendizaje de los alumnos.

Identificar los principales instrumentos de política, por medio de los cuales cada actor ejerce el poder, también permite conocer su grado de especialidad en el tema educativo, el manejo de los asuntos de este campo, sus estrategias para realizar cambios, la oportunidad en su manejo, la efectividad en el uso de los recursos, entre otras cosas. Un modelo de análisis de una política educativa, como es el currículum de la educación primaria, permite conocer cómo se formula una política educativa, sus posibles consecuencias y, en su defecto, la forma de mejorar ese proceso. Identificar los errores y desaciertos puede ser un referente para evitarlos. Caminar hacia adelante en beneficio de la educación.

El México actual requiere transitar de improvisaciones a construcciones sólidas que cimenten el camino. Conocer quién hace qué, cómo lo hace, qué persigue con su actuación, abona a identificar de dónde nacen las cosas, su posible evolución debido al uso que se hace de los instrumentos de política, un ejemplo claro, es el uso del dinero, si se usa de una manera eficiente y eficaz, los resultados deben mostrar una mejora, por lo menos en una parte del sistema educativo, en el caso contrario, los resultados siguen siendo los mismos, es decir, un gran gasto de dinero sin resultados positivos. Ejemplos del uso de los instrumentos también podrían enunciarse respecto con la información y así con cada uno de los instrumentos para concretar el poder.

Este modelo aquí descrito puede ser un referente para el análisis de la construcción de otras políticas educativas, diferentes a las que sirvieron de fundamento en este estudio, es necesario darles fortaleza. No obstante, se busca que este modelo no sólo sea útil para la educación, sino para otras políticas públicas en diferentes áreas del quehacer gubernamental. La sociedad mexicana merece mejores políticas en beneficio de su gente y del futuro del país. Es conveniente que los niños y jóvenes

tengan un futuro promisorio, eso hace indispensable mejorar la educación y, con ella, sus niveles de vida.. ➤

Referencias/References

- Burdeau, George (1982) Tratado de ciencia política, UNAM, México
- Braslavsky, Cecilia (1999) Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana, Ed. Santillana, Argentina
- Braslavsky, Cecilia (2000) "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) Políticas, instituciones y actores en educación, Novedades Educativas, Buenos Aires
- Charlot, Bernard (1994) " El enfoque cualitativo en las políticas de educación" en: Perfiles Educativos, No. 63, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México
- Diario Oficial de la Federación (2019) Ley Federal de Entidades Paraestatales, México
- Giddens, Anthony (2009) Sociología, Alianza Editorial, España
- Hood, Christopher (1986) The tools of government, Chatham House Publishers, Gran Bretaña
- Huerta Ochoa, Carla (2001) Mecanismos constitucionales para el control del poder político, IJ - UNAM, México disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/158-mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico-2a-ed>
- INEGI (2019) Censo Nacional del Gobierno Federal 2019, México
- Loewenstein, Karl (2018) Teoría de la Constitución, Ariel, España
- Maritain, Jaques (1983) El hombre y el estado, Ediciones Encuentro, Madrid
- Pedró, Francesc y Puig, Irene (1998) Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Paidós, Barcelona
- Real Academia Española (2014) Diccionario de la lengua española, 23ª Edición
- Weber, Max (1964) Economía y sociedad, 2a. ed., FCE, México
- SEP (2018) Principales cifras del sistema educativo nacional 2017 – 2018, México.

Sobre el autor/About the author

Daniel Poblano Chávez es egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Desde el 2007 trabaja en la Universidad Pedagógica Nacional, sede Ajusco.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Identification of learning styles in undergraduate students: the case of bachelor students in Business Administration and in Tourism in Mexico

Luna Fernández, Víctor Genaro

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 vgluna@hotmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-5438-6573

García Alarcón, María del Refugio

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 smary_2003buap@hotmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-2184-3838

Velázquez Domínguez, Arely

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 arely_vedo@hotmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-5076-2236

Alonso Arellano, Katy

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

 katws28k@gmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-9995-3586

Artículo recibido: 03 marzo 2020

Aprobado para publicación: 22 abril 2020

Resumen

La investigación sobre educación explora la existencia de varios factores relacionados con la percepción del registro académico y el control de las calificaciones de los estudiantes que obtienen a través del aprendizaje, como la motivación y la mejora por sí mismos. El objetivo es identificar los diferentes estilos de aprendizaje utilizados por los estudiantes de la universidad, estableciendo una buena relación entre esto y la formación integral. Se propuso que existen diferencias significativas entre los estilos pragmáticos activos y contrastados con los estilos reflexivos y teóricos. Todos los resultados obtenidos en este estudio tienen el propósito de estudiar el conocimiento de los alumnos para saber cómo piensan, cómo son y cómo actúan para aprender de una manera integral y significativa.

Palabras clave

Empresa; turismo; aprendizaje permanente; estilos de aprendizaje

Abstract

The investigation about education explores the existence in several factors which are related to the perception from the academic register and the control from the students' grades they get through learning such as motivation and the improvement by themselves. The objective is to identify different learning styles used by the students at university, establishing a good relation between this and the integral formation. It was proposed that there are significant differences between active and contrasted pragmatic styles with the reflexive and theoretical styles. All the results got in this study have the purpose to analyze students' knowledge to know how they think, how they are and how they act in order to learn from a holistic and significant way.

Key words

Business; tourism; Permanent learning; learning styles

Introduction

Some time ago, educational investigation which explores the topic from the real academic goal, or the success has been expanded by asking some easy questions from intelligence and academic merits. There is a list of concepts related to the learning process such as the perception of the academic control and motivation performance which focus their attention by identifying the factors that affect the learning process (Cassidy and Eachus 2000). There is a particular concept which gives some important ideas about learning in the academic process and in another learning style process. The university formation process supposes a complex building for the different actors in the educational system. For the principal and teachers is to adapt the curriculum for the needs and students' characteristics, it is fundamental in the learning and teaching process (Madrid-Lopez, et al., 2016). In

this case, the students analyze and build the information in the different ways to develop the learning process (Acevedo, Cavadla and Avis, 2015).

From this way, the learning styles have got special importance in the scientific literature related to the teacher's education (Gil-Madrona et al., 2007; Gonzalez et al., 2013). Nowadays, there are different efforts focused on the development an educational system to make easy the students' learning and apply it in their whole lives which permits to develop their creativity, their innovation, their production and their personal development to respond to different changing situations that each day are more complex for the society. The educational model has not given an integral answer to social challenges, its historic and epistemological basics in which the mechanism, determinism and materialism where the values are the control, the consumption, the competence and speed; the material successes are the ones that we are working with in the current educational model and the problem that has not been solved, for this reason we are in front of this challenge that is over the classic education (Prada, 2005), to start a new education with the human being, a formation based on different learning styles for the student who develops "Learn how to learn".

The aspiration for the students learn how to learn is very important in a permanent education that determines the efficient use and learning styles which they are not sometimes good for being a complex phenomenon in which there are different variables for the social context requirements with the personal characteristics the human being has (Pupo, et al, 2009). This search has taken some relevance in the learning styles which is very necessary in the current psychological investigations due to its theoretical and methodological value to improve the teaching-learning process in the different educational levels where students are immerse. The current psychological tendencies show a great interest between the didacts and psychologists who are the experts in education to be further from the instruction models to focus in the investigation and comprehension for the learning process. The main idea behind this movement is so clear: If there is an idea to improve the learning process, it must transit for being better and clearer for the learning process comprehension and all what will be learnt (Valcarcel and Verdu, 1996).

On the other hand, Albert et al (2005) points out these tendencies that consider the necessity to take into account the individual variables which are important in the students' performances (motivation, previous knowledge, and others), those that are part of the challenges that face teachers in the learning process in Mexico. Today, there are many obstacles which stop the learning process in the students, for example the difficult homework teachers have to attend the different learning styles for the students, this happens when they do not have any training to use the right strategies in the learning and teaching process neither in the referential framework in which they can find the necessary answers for their problems with the concept "Learning styles" where education experts identify in people's behavior.

In this context, the most important is the knowledge, the comprehension and the learning styles analysis for the becoming professionals and the teaching styles for them. Cabrea et al., (2006), Cornejo and Redondo (2007), say that it is fundamental to determine those variables which are associated with academic performance due to the low performance levels that the university students have which are associated to school desertion and the low terminal efficacy. Edel (2003) points out the different learning styles and other variables such as the students' expectations, their

personal context, their social abilities or their auto concept which are related to the academic performance.

The main goal in this investigation is to do a real analysis from the learning styles strategies that students have at the beginning of the semester, generation 2017 in Business Administration (BA) and the students have Tourist Administration (TA) at Complejo Regional Mixteca in Atlixco, Mexico. Knowledge that is coming from the exploration will permit to adapt the formation processes to reach better learning results (Catalan and Santelices, 2014). The hypotheses raised is that there are meaningful statistic differences between active learning styles and pragmatic styles well contrasted with the theory and reflexive learning styles for those students in both careers.

The word style defined by the Spanish real academic (2014), comes from the latin stilus that means temper, peculiarity, mood and the way to do the right things. It is used in daily life to identify human's qualities or group of people in the different contexts from human activity. Hederich and Cargano (2000) say that this term reflects the necessity to identify themselves with the purpose to find their own personal identity. This is a great necessity that appeared since humanity started so the Romans and the Greeks' classification have different criteria and different typologies for human beings. For this reason, when the learning style appeared, many investigators made history studies related to personality (Pupo, et al., 2009).

The notion of learning styles (or cognitive styles for some authors), have their own ethimology backgrounds in the psychology context. This concept was used in bibliography 50 years ago in the last century by cognitive psychologists. H. Witkin (1954) was the first investigator who was interested in all the problems of "cognitive styles", such as the expression in the way to give and process the information. His investigation and the investigation from Holzman and Clein, (1954); Eriksen (1954); Scheerer and Goldstein (1954), found echo very soon between pedagogues mainly in the United States where a huge movement was coming from the curricular reforms in qualitative transformations to renovate the traditional methodologies and the students' rescue in the learning and teaching process (Albert et al., 2005).

Learning styles can be identified like different mechanisms where the mind processes and acquire all the information form the superior knowledge (Gil-Madrona et al., 2007). These are flexible and changing schemes form the learner context, its experience and teachers' strategies where it is immersing (Bahamon et al., 2012; Isaza, 2014). Important investigations have shown that people have different learning ways (Newble and Entwistle 1986) and different cognitive strategies well known as "cognitive styles" (Cabrera and Farinas, 2001) where learning styles are derived. The cognitive styles are defined like "individual variation to acquire, remember and think how to learn, store, transform and use the information" (Di Bernardo, 2005:35).

Newble and Entwistle (1986) and Weinstein (1985) refer to learning styles like a set of strategies that are used by some people to reach the learning process. These strategies involve motivation attitudes and personality. Thus, learning styles can be considered like cognitive, affective and physiology ways in students' knowledge who interact and respond to the learning process in the educational context (Felder, 2005). One of the first model to classify the learning styles was proposed by Rita and Keneth (1993) which is centered in the acquisition component and define the three different learning styles:

visual style, hearing style and touching style. The way where a person focuses the learning style is described in many ways and theory models (Table 1)

Table 1. Taxonomy from the learning style in education context

Model	Curry (1987)				Equitación y Cheema (1991)		Rayner y Riding (1997)	
	Academic preference	Social interaction	Information Thought	Cognitive personality	Holistic	Analytical	Cognitive centered	Focused on learning
Witkin (1962) Field dependence / Independence				*	*		*	
Kagan (1965) Impulsiveness - Reflectivity				*	*		*	
Holzman y Klein (1954) Leveler -Grinder				*	*		*	
Pask (1972) Advertising equipment				*	*		*	
Pavio (1971) Verbaliser - Visualizer				*			*	
Gregorc (1982) Style eyeliner				*	*		*	
Kauffmann (1979) Assimilator - Explorer				*	*		*	
Kirton (1994) Adaptation - Innovation				*	*		*	
Allinson y Hayes (1996) Intuition - Analysis				*	*		*	
Kolb (1984) ELM			*					*
Miel y Munford (1992) LSQ			*					*
Vermunt (1994) LSI			*					*
Entwistle & Tait (1995) Depth of the surface			*					*
Biggs et al. (2001) SPQ			*					*
Schmeck et al. (1991) ILP			*					*
Hunt, Butler, Noy y Rosser (1978) Conceptual level			*					*
Dunn, Dunn y Price (1989) LSI	*	*						*
Reichmann y Grasha (1974) Learning styles interaction models	*	*		*				*
Ramírez y Castañeda (1974) Child qualification form	*	*		*				*
Reinert (1976) Cognitive style interests inventory				*				*
Letteri (1980) Types of students				*				*
Keefe y Monks (1986) Profile of learning style	*	*		*				*

Taken and modified from (Cassidy, 2004)

This categorization from learning styles can mention the existence from a great classification varieties which are in the whole world; however, for this investigation, a reference was taken from Honey and Mundford (1992) which admits different potentialities from a new learner classification in the four categories in the learning process (Maureira, 2015); to recognize the predominance from the learning style in a student and its characteristics through these categories which are considered phrases from a cyclic process in most people: active, reflexive, theoretical and pragmatic (Acevedo et al., 2015) (Table 2)

Table 2. Learning styles proposed by Honey and Mumford

Improvise-Active	They are open, improvised and spontaneous, for them, it is not important the risks and errors. They retain the best information, making something with knowledge to discuss, explain or apply. They like to do active work, develop guides, posters and workshops.
Objective Theoretical-methodical	It refers to objective students with a deep critical, methodical and discipline sense to solve the problems from a logic point of view. They prefer to structure activities to comprehend complex systems, also they prefer to take masterly lessons in the classroom.
Realistic-Pragmatic	They remember all what they see, pictures, demonstrations, diagrams. They prefer the support from the didactic material. They prefer to discover relations, possibilities. They like innovations get the best abstractions. They are able to solve the problems easily after getting the general context. They are realistic, direct and efficient people and they prefer to make plans to see a good relation between treated affair and its application.
Reflexive-analytic	They prefer to think carefully about what they do and prefer to work alone. They increase their comprehension in lineal steps, they cannot attend neither understand the material, but they can connect all the parts in a logical way. They prefer to elaborate conceptual maps, diagrams and problem trees.

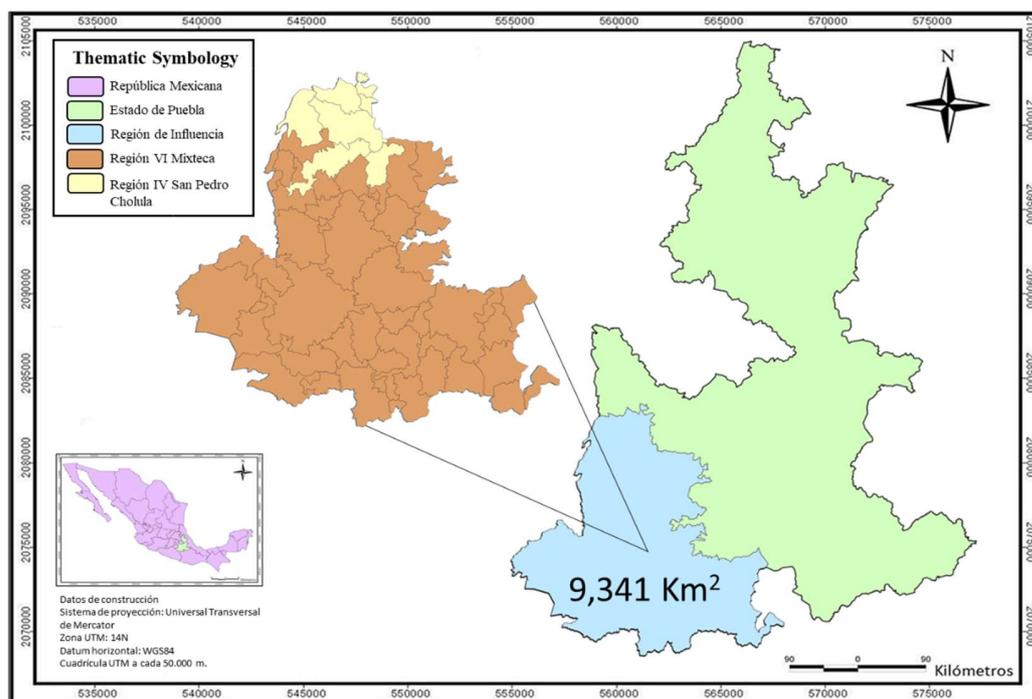
Source: Correa, (2006:43).

In general, the findings observed in literature indicate the predominance in the learning style which are more reflexive for students at university (Acevedo et al., 2015). There are some studies which have the prevalence from other styles, they are also characterized by their links in the teaching process more traditional in higher education. Santizo et al. (2008) checked out the predominance from a learning style more theoretical for students at university. On the other hand, in the last years there has been the predominance from some styles in the new learning and teaching process, such as the pragmatic for those students in their different careers (Izasa, 2014), or the combination from the different styles suggested like the best styles and their transfer (Bahamón et al., 2012; Cordero et al., 2015).

The students of both degrees come from the economic regions in Puebla, San Pedro Cholula and la Mixteca, both have the same surface 9,341 km², having 27% from the total surface in Puebla state. In this region, people knit in palma, they are farmers, and plant agave mezcalero, these are the highest economic sources for the families who live there (Mora, 1987; INEGI, 2000; Ibarra, 2002). Their livestock activity in rural communities is a social measure which has the main frequency in goat production of a family type in the farm economy (Franco, 1999; Hernández et al., 2001), where there are some risks in the fish production made by the producer, some people migrate to big cities, states or countries where they settle for so long (Hernández-Hernández, 2006; Sánchez, 2006). Agricultural and ranchers are the main development in la Mixteca Poblana, they cover all the community needs due to the low purchasing power (INEGI, 2000). These production systems face the

defiance's in some technological, social, economic, and politic changes, and the ones in some institutions. In some places the lifestyle is very low, there are not enough Jobs, there is not enough education, health and places where to live. People do not have enough food, they have low salaries, they do not practice any sport and do not know anything about their culture so they prefer to emigrate to the United States (Hernández et al., 2011).

Figure. 1 San Pedro Cholula and Mixteca Poblana locations



Methodology

Population and Sample

Students from generation 2017 participated in in this investigation; Tourism Administration (TA) and Business Administration (BA) both careers belong to the Complejo Regional Mixteca, Campus Atlixco at Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, who are making investigation in methodology and administration courses respectively (n=64).

Design and procedure

An observation study was done in the exploratory, transversal and correlational way (Martínez, 2007). The groups where this instrument was applied were selected by convenience and permission from the students who participated in a voluntary way during this investigation. To identify the learning styles a questionnaire was used by Honey-Alonso "CHAEA" (Alonso y Gallegos, 2000) that has 80 items in four sections from 20 items corresponding to the four learning styles (Active, Reflexive, Theoretical and Pragmatic). Students were examined in their classroom and in their school

Schedule at the beginning of the course considering the school calendar 2017. The interviews were done in one section in each group. Instructions were given to answer it, they had 10 minutes to ask questions, finally students answered the questionnaire and gave it to the investigator.

Variables, procedure and data analysis

Learning styles. Silent variable that has the numeric value from the four learning styles identified each person: active, reflexive, theoretical and pragmatic. Each grade got for each student indicates the level in the four learning styles. This instrument had these characteristics: agree (+ sign), disagree (- sign). The result is obtained by the students' grades in each section. From this way, the necessary data's is obtained to consider the preferences in each student for each learning style and finally got the right learning style. The instrument helps to identify the predominance in the student learning style (active, reflexive, theoretical or pragmatic) (Table 2).

All data were organized and classified according to each bachelor and data base was created in Excel program with all the correspondent information to the general data (age and gender), also the results obtained from the questionnaire "CHAEA". Then, statistics calculations (frequencies and percentages) Descriptive media and typical deviation from data by using the software IBM SPSS Statistics version 23.

Results

From the total students who were selected, 56% correspond to Business Administration (BA) and 44% corresponds to Tourist Administration (TA). Most of the participants in this study are women 80% from ages 21. 70% from the students said that they did not have any experience in any kind of job and only 30% did, mainly in some activities related to their bachelor. Some students showed theoretical and reflexive learning style (Picture 2). When comparing the learning profiles of the two groups, the active style was seen in Business Administration (BA) while in Tourism Administration (TA) their learning styles were the reflexive and the active (Picture 3).

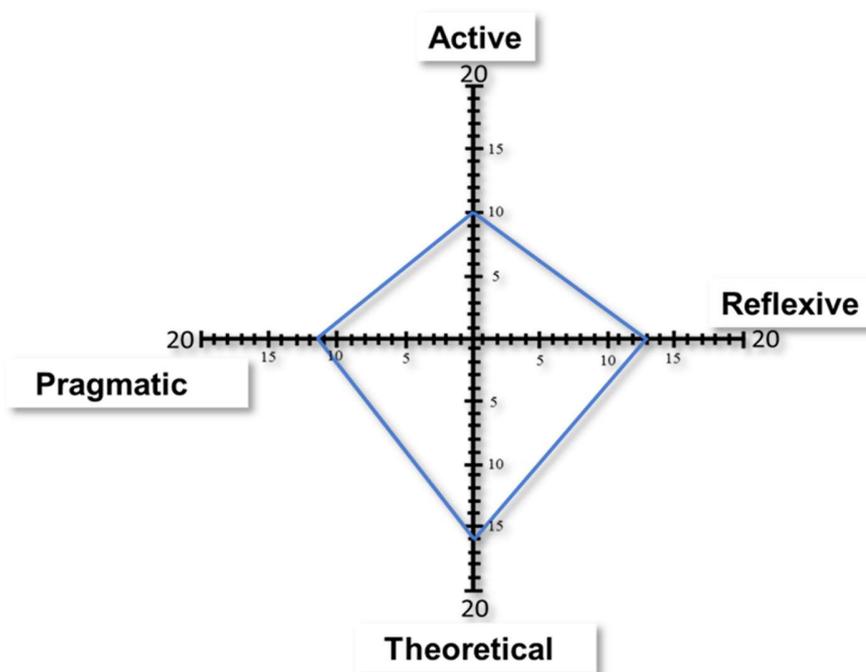


Figure 2. Sample learning profile

Degree		Active	Reflexive	Theoretical	Pragmatic
TA	Media	10.25	13.01	16.10	11.89
BA	D.T.	3.35	2.95	3.0	2.60

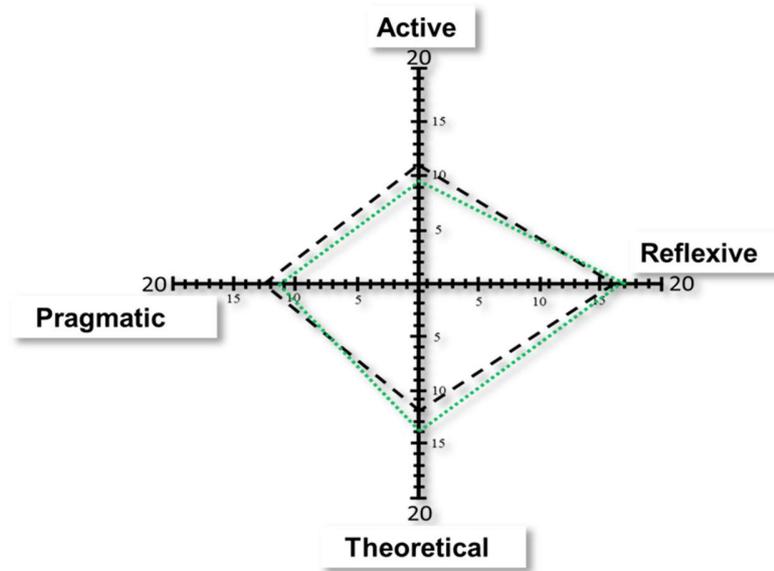


Figure 3. Comparison of the learning style of students in Business Administration (BA) and Tourism Administration (TA).

Degree		Active	Reflexive	Theoretical	Pragmatic
BA	Media	9.62	17.16	14.11	11.44
	D.T.	3.43	2.81	3.11	2.82
<hr/>					
Degree		Active	Reflexive	Theoretical	Pragmatic
TA	Media	10.99	16.24	12.06	12.63
	D.T.	3.31	2.68	2.91	2.21

Contrast of the differences between the scores obtained in the four learning styles of the two degrees. The homogeneity test from the variances points out some meaningful differences for all the active styles $p < 0.045$ and pragmatic $p < 0.029$, for this reason, it was made a test ANOVA with the reflexive styles $p < 0.002$ and theoretical $p < 0.000$ getting results statistically meaningful. With this contrast from Scheffé and Bonferroni was seen that the media got from the punctuation in the learning reflexive style of students at Tourism Administration (TA) had a very low level from the students at Business Administration (BA). So, the media got from the theoretical learning in Tourism Administration (TA) was lower than the students at Business Administration (BA). $p < 0.004$ and $p < 0.000$ respectively. For the Pragmatic and active learning styles did not get meaningful differences between both careers according to the test from Kruskal-Wallis. Regarding to the possible relation between students from both bachelors with a job experience, it was applied a statistics test from the T Student, the results got did not show statistics significance.

Discussion and final remarks

The results presented in this investigation allowed to characterize the students learning level that study Tourism Administration (TA) and Business Administration (BA). In this way, we can see a clear trend towards the theoretical and reflexive learning style on the part of both groups. By getting this result, teachers that work in both bachelors will have the most important pedagogical strategies with their own styles where students will have the opportunity to think about and answer in a critical and reflexive way and participate in their job chores through extra homework's with practical experiences like development case that generate a complex thinking through analysis, synthesis and auto evaluation from the activities in their formation. Gordón (2016), says that to discover the learning style permits to reach meaningful learnings; students learn in a better way when their teachers suggest the right activity which identify themselves with their own learning style. Students learn more effectively when there is coherence between the teaching and learning style which improves performance in the students, it gives relation teacher-student, theory and praxis, there is bidirectional communication and as a result of this there will be holistic learning.

To identify the learning style from the students in both bachelors, it will permit that teachers use different strategies, techniques and tools in order to the students learn in a better way, with efficacy and being better people in all ways. The use of pedagogical strategies immerses in Administration with a business or tourist focus will permit being more competent in basic science like the observation, data analysis, methodical work, well organized and objective. In this regard, Alonso (2002), points out that university students have their own learning style and, therefore, a "learning profile", where their natural tendency is evidently evidenced by one of the four defined categories. It seems that as they develop competences in the field of the discipline they are modifying their preferences, so that they acquire more interest in observation, analysis of facts and methodical, systematic and logical work; and they lose interest in learning by discovering, experimenting, applying and putting into practice what they have learned. In this sense (Aguilera and Ortiz, 2010, Castro and Guzmán, 2005), Cited by Pérez, et al. (2016), establishes that the university teacher has a scientific reference of what are the characteristics that the student with a willingness to train as a person, as a professional and throughout his life, justifiably deserves his knowledge.

On the other hand, Gordon (2016) points out the teacher must have established the student's cognitive learning styles, their motivation and their interests and be more comprehensive for the students control their learnings without forgetting the individual and autonomous learning. Therefore, it is necessary to look for some alternatives to reach the pragmatic and active styles in the same level from the theoretical and reflexive styles in order to the students have the best way to learn and have the best opportunities in the learning process for their whole life. To eradicate the student's desertion, bad grades or lack of motivation, acquire the main elements in their careers to have a meaningful learning in whole life that permit being better people at university. On the other hand, teachers need to use reliable instruments to diagnose the different learning styles in their students. The "CHEA" questionnaire consists of an important tool to reach the goal mentioned before to know the high learning style from the student.

This tool showed the preference in the learning styles for each of the four scales with a tendency by the theoretical style which concludes that the hypothesis is not refused because of the meaningful

statistics between the active $p = 0.045$ and pragmatic $p = 0.029$ learning styles, contrasting the reflexive $p = 0.002$ and theoretical $p = 0.000$ learning styles. It is important to point that the teaching strategies could be used by teachers according to the learning styles identified by the students; most of the times these are conditioned by the hermetic part from the university system which gives determined learning fields based on only with the theoretical and reflexive style which makes more difficult to reach the pragmatic and active style that limit teacher's creativity. So, the teaching is not only focused nor in the theoretical neither in the reflexive.

This characteristic of the learning styles that students have in Tourist Administration (TA) and Business Administration (BA) at Complejo Regional Mixteca, Unidad Atlixco has reached the individual learning process that each student has and also, they are benefitted with:

1. The identification, analysis and meaning that is made in this research with respect to the study of learning styles, justifies the need to deepen through observation and dialogue between the teacher and the student the different ways in which he learns, as well as the use of didactic strategies that are well planned, that there are place and space conditions where different learning styles and activities converge.
2. The importance in which teachers know the way of being, thinking and acting of the students will allow to plan and use different methods, techniques, procedures and evaluation instruments that can generate a meaningful and lifelong learning in the student.

The current scopes of the university studies programs of the Complejo Regional Mixteca, Campus Atlixco of the Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, offer wide possibilities in teaching methods, however, their design and lines of action, especially in the operational part, are The teachers convert the teaching-learning scenarios into rigid, closed and extraordinarily structured systems that on many occasions have not been sufficiently developed by teachers. ➤

Referencias/References

- Acevedo, D., Cavadla, S., y Alvis, A. (2015). "Estilos de Aprendizaje de los Estudiantes de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cartagena" (Colombia). *Formación Universitaria*, vol.8, núm.4, pp. 15-22.
- Aguilera, E. y Ortiz, E. (2010). La caracterización de perfiles de estilos de aprendizaje en la educación superior, una visión integradora. *Revista Estilos de Aprendizaje*.5 (5). 26-41. Disponible en: <http://learningstyles.uvu.edu/index.php/jls/article/view/117/80> (consultado 25 de diciembre de 2018)
- Albert, J. S. C., y León, G. F. (2005). "El estudio de los estilos de aprendizaje desde una perspectiva vigostkiana: una aproximación conceptual". *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 37, núm.1.
- Alonso, C. (2002). "Estilos de aprendizaje y estudiantes universitarios". En: Gallego, D, Alonso, C. *Estilos de aprender y estilos de enseñar*. UNED; 2001-2002: 39.
- Alonso, C., y Gallegos, D. (2000). Cuestionario Honey-Alonso de estilos de aprendizaje CHAEA. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/domingo_gallego/publication/265265933_cuestionario_honeyalonso_de_estilos_de_aprendizaje_chaea/links/54b50cb60cf26833efd05dao.pdf (consultado 27 de diciembre de 2019)
- Bahamón, M., Vianchá, M., Alarcón, L., y Bohórquez, C. (2012). Estilos y estrategias de aprendizaje relacionados con el logro académico en estudiantes universitarios. *Pensamiento Psicológico*, vol.9, núm. 1, pp. 112-115.
- Cabrera, Lidia, Bethencourt, José Tomás, Álvarez Pérez, Pedro y González Afonso, Míriam (2006, noviembre 8). El problema del abandono de los estudios universitarios. Disponible en: http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm (consultado 15 de enero de 2019)
- Cabrera, J. y Farinas, A. (2005). "El estudio de los estilos de aprendizaje desde una perspectiva vigostkiana: una aproximación conceptual". *Revista Iberoamericana de Educación*, vol.37, núm.1, diciembre, pp. 1-10.
- Cassidy S. (2004). *Learning Styles: An overview of theories, models, and measures*. *Educational Psychology*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0144341042000228834> (consultado 29 de diciembre de 2018).
- Cassidy, S and Eachus, P. (2000). "Learning style, academic belief systems, self-report student proficiency and academic achievement in higher education, *Educational Psychology*" pp. 307-322.
- Castro, S. y Guzmán, B. (2005). "Los estilos de aprendizaje en la enseñanza y el aprendizaje: una propuesta para su implementación" *Revista de Investigación Educativa*, núm58, 2005. pp 83-102.
- Catalán, X., y Santelices, M. (2014). "Rendimiento Académico de estudiantes de distinto nivel socioeconómico en universidades: El caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile". *Revista Calidad en la Educación*, vol.3, núm.40, pp. 22-52.
- Cordero, E., Lizano, C., Ortiz, A., y Arias, F. (2015). Relationship between learning style and academic performance in students of the pharmacy program at Universidad de Costa Rica. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, o (2), 49-63.
- Cornejo Chávez, R., y Redondo Rojo, J. M. (2007). "Variables y factores asociados al aprendizaje escolar: una discusión desde la investigación actual". *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, vo.33. núm2, pp.155-175.

- Correa Bautista, J E; (2006). "Identificación de los estilos de aprendizaje en los estudiantes de fisiología del ejercicio de la Facultad de Rehabilitación y Desarrollo Humano". *Revista Ciencias de la Salud*, vol.4, 2006, pp. 41-53.
- Di Bernardo, G. J., y Del, M. (2005). Determinación de los " estilos de aprendizaje" de los estudiantes de bioquímica como paso inicial en la búsqueda de un aprendizaje significativo. *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas*, Universidad del Nacional del Noreste;2005.
- Diccionario de la lengua española. (2014). Edición del Tricentenario. Recuperado el 26 de julio de 2017, Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=GsfWsj6> (consultado 25 de enero de 2019)
- Eriksen, C. W. (1954). The case for perceptual defense. *Psychological review*, 61(3), 175.
- Felder, RM, y Brent, R. (2005). "Entendiendo las diferencias de los estudiantes". *Journal of engineering education*, vol.94, núm. 1, pp.57-72.
- Franco G., F.J. (1999). "Estrategias de pastoreo y aportaciones a la optimización de la explotación caprina en la Mixteca Oaxaqueña. México". Tesis Doctoral. Facultad de Veterinaria. Universidad de Córdoba. España.
- Gil-Madróna, P., Contreras, O. P., Isabel, G., González, S., García, L., De Moya, M. d., y López, A. (2007). "Estilos de aprendizaje de los estudiantes de magisterio: Especial. Profesorado", *Revista de Currículum y formación de profesorado*, vol.11, núm. 2, pp.1-19.
- Gil-Madróna, P. (2004). "Estilos de aprendizaje y Educación Física." En Alonso, C. y Gallego, D. (Eds.) I Congreso Internacional de Estilos de Aprendizaje. Madrid: UNED
- González, E., Valenzuela, G., y González, A. (2015). "Diferencias significativas de los estilos de aprendizaje con las características del estudiante universitario en México". *Revista de Estilos de Aprendizaje*, vol. 8, núm.15, pp.201-221.
- Gordón, F. D. R. A. (2016). Implicaciones del conocimiento de la teoría de los estilos de aprendizaje en el ejercicio profesional del docente universitario. *Journal of Learning Styles*, vol. 9, núm.18.
- Hederich, C. y Camargo, A. (2000) "Estilo cognitivo en la Educación". *Itinerario Educativo*, Universidad de La Sabana, Santa Fe de Bogotá, Colombia. No. 36, pp.43 -74.
- Hernández-Hernández, J.E. (2006). "Valoración de la caprino cultura en la Mixteca Poblana: socioeconomía y recursos arbóreo-arbustivos". Tesis Doctoral. Universidad de Camagüey. Camagüey. (Cuba.).
- Hernández, J. E., Franco, F. J., Villarreal, O. A., Camacho, J. C., y Pedraza, R. M. (2011). "Caracterización socioeconómica y productiva de unidades caprinas familiares en la mixteca poblana". *Archivos de zootecnia (España)*, vol. 60, núm.230, pp.175-182.
- Hernández, Z.J.S., Rodero, E., Herrera, M., Delgado, J.V., Barba, C. y Sierra, A. (2001). "La caprino cultura en la Mixteca Poblana" (México). Descripción e identificación de factores limitantes. *Archivos de Zootecnia*, vol.50, núm.189-190, pp. 231-239.
- Holzman, P. S., y Klein, G. S. (1954). Cognitive System-Principles of Leveling and Sharpening: Individual Differences in Assimilation Effects in Visual Time-Error. *The Journal of Psychology*, vol.37, núm.1, pp.105-122. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00223980.1954.9916135> (consultado 02 de febrero de 2019)
- Honey, P., y Mumford, A. (1992). *The manual of learning styles*, 3rd. Maidenhead: Peter Honey.
- Ibarra, M.M. (2002). *De New York a la Mixteca*. Proyecto. CONACYT. México.

- INEGI. (DR) (2000). Síntesis geográfica del estado de Puebla. Libro electrónico. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México
- Isaza, L. (2014). "Estilos de Aprendizaje: una apuesta por el desempeño académico de los estudiantes en la Educación Superior". *Revista Encuentros, Universidad Autónoma del Caribe*, vol. 12, núm.2, pp.25-34.
- Madrid-López, P.D., Prieto-Ayuso, A., Samalot-Rivera, A., y GilMadrona, P. (2016). "Evaluación de una propuesta extraescolar de conductas apropiadas en educación física y deportiva". *Revista Retos*, núm.30, pp.36- 42.
- Martínez, R. (2007). "La investigación en la práctica educativa: Guía metodológica de investigación para el diagnóstico y evaluación en los centros docentes. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), colección: investigadores, núm.5
- Maureira, F. (2015). CHAEA-36: "Adaptación del cuestionario Honey-Alonso de estilos de aprendizajes para estudiantes de educación física de Chile". *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, vol.18, núm.3, pp.1133-1152.
- McCormick, C. B., Miller, G. E., y Pressley, M. (Eds.). (2012). *Cognitive strategy research: From basic research to educational applications*. Springer Science & Business Media.
- Mora, P.M. (1987). Características de las explotaciones caprinas en la Mixteca Poblana. Primer curso de producción caprina en el estado de Puebla. Memorias. EMVZ-UAP. Puebla. México.
- Newble, DI, y Entwistle, NJ (1986). "Estilos y enfoques de aprendizaje: implicaciones para la educación médica". *Revista de Educación médica*, vol.20, núm.3, pp.162-175.
- Ortiz, A., y Canto, P. (2013). "Estilos de aprendizaje y rendimiento académico en estudiantes de ingeniería en México". *Revista de estilos de aprendizaje*, vol.6, núm.11, pp.160-177.
- Pérez, J. C. V., Serrano, R. M., Recio, G. M., y López, L. V. (2016). "Las estrategias de enseñanza como factor de cambio en los estilos de aprendizaje. Un estudio longitudinal". *Journal of Learning Styles*, vol.9, núm.18.
- Prada Madrid, E. (2005). "Las redes de conocimiento y las organizaciones". *Revista Bibliotecas y Tecnologías de la información*, vol.2, núm.4, pp.16-25.
- Pupo, E. A., y Torres, E. O. (2009). "Las investigaciones sobre los estilos de aprendizaje y sus modelos explicativos". *Journal of Learning Styles*, vol.2, núm.4
- Rita, D., y Dunn, K. (1993). "Estilos de Aprendizaje / Estilos de Enseñanza: deben y pueden ser combinados". *Liderazgo educativo*.
- Sánchez, T.Y. (2006). Diagnóstico productivo para sustentar las unidades de producción familiar caprinas en la Mixteca Poblana: Tehuaxtla y Maninalcingo. Tesis de Licenciatura. EMVZ BUAP. Tecamachalco. Puebla. México.
- Santizo, J., García, L., y Gallego, D. (2008). "Dos métodos para la identificación de diferencias de estilos de aprendizaje entre estudios donde se ha aplicado el CHAEA". *Revista Estilos de Aprendizaje*, vol. 1, núm.1, pp. 28-42.
- Scheerer, M., Rothmann, E., y Goldstein, K. (1945). "A case of" idiot savant:" An experimental study of personality organization". *Psychological Monographs*, vol 58, núm.4, i-63.

- Valcárcel Pérez, M. S., y Verdú, M. J. (1996). "Observación y evaluación de la enseñanza comunicativa de lenguas modernas". Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), núm.98
- Weinstein, C. E. y Underwood, V. (1985). The how of learning. En: J. Segal, S. Chipman y R. Glaser (Eds). "Relating instruction to research. Hillsdale. N.J.: Lawrence Erlbaum Ass. Thinking and learning skills", Habilidades de pensamiento y aprendizaje, vol. 1.
- Witkin Harper. A., Lewis H. B., Hertzman M., Manchover K., Meissner P. B. y Wapner S. (1954). "Personality through perception". New York. pp. 571

Sobre los autores/About the authors

Luna Fernández, Víctor Genaro (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México) Doctorado en Ciencias, línea de investigación: Gestión del Conocimiento, innovación y desarrollo humano. García Alarcón, María del Refugio (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México). Maestría en Ciencias de la Educación, línea de investigación: Gestión del Conocimiento, innovación y desarrollo humano. Velázquez Domínguez, Arely (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México). Maestría en desarrollo educativo, línea de investigación: Gestión del Conocimiento, innovación y desarrollo humano. Alonso Arellano, Katy. (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México) Estudiante de la Licenciatura de Administración Turística en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos 
International Journal of Studies in Educational Systems
(2020), Vol. 2: Núm. 10, págs. 573-576.

Reseña

Ciencia de la Educación Comparada. Una Introducción

Plested Álvarez, María Cecilia

Universidad de Antioquia, Colombia

 plested@gmail.com

 ORCID ID: 0000-0002-6546-0687

Cruz Ruiz, Laura Patrícia

Inti-Sociedad para la Integración Escolar Dortmund, Alemania

 lpacruz@gmail.com

 ORCID ID: 0000-0001-5770-5974

Adick, Christel (2008) "Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung". Kohlhammer. (Ciencia de la Educación Comparada. Una Introducción).



El libro fue publicado en 2008 como parte de una serie de libros básicos de las ciencias de la educación por la editorial alemana Kohlhammer. Consideramos que, el libro sirve de orientación para las comunidades científicas germanas de docentes especializados en EC y mucho más para los que aún no se ocupan de ello. Su publicación abrió aún más las reflexiones científicas en el campo educativo, enriqueciéndolas y generando otros temas de investigación.

Christel Adick presenta una visión del alcance de la EC sobre los aspectos fundamentales de la disciplina que van desde las preguntas básicas de su origen, la definición y sus límites. Además, describe un panorama de los problemas recurrentes en las tareas de la EC, así como de los avances que se le ha atribuido, como las discusiones científicas, las políticas y las reformas educativas en contextos de dimensión internacional e intercultural sin olvidar el ámbito nacional y local. Desde el año 2000, el

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) se ha posicionado sistemáticamente en los sistemas educativos nacionales. Aspecto sobre el cual el libro genera algunos cuestionamientos como: ¿Qué papel tienen las comparaciones internacionales del rendimiento escolar de los estudios de PISA?, o bien ¿Por qué se establecen los programas como Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) de la UNESCO?, brindando posibles explicaciones relevantes no solo para Latinoamérica, sino a nivel mundial.

Por otra parte, en el libro se presentan los diferentes tipos de textos y recursos de conocimiento científico en la EC. Busca clasificar este potencial de conocimiento, con el fin de percibir los argumentos, la lógica y las restricciones, de forma tal que podamos distinguir las diferencias entre un programa educativo de una organización internacional gubernamental, un informe de país o una investigación científica. Resalta así, la importancia del planteamiento del problema y la consideración de los diferentes niveles de reflexión durante la investigación de un tema. Así mismo, brinda una estructura a la recepción y distribución de la información, dada la gran cantidad de información disponible actualmente en internet para evitar caer en la frase tan conocida de “ver los árboles y no el bosque”.

Respecto al planteamiento del problema, la autora anima al lector y a los especialistas a reflexionar sobre sus propias motivaciones profesionales y los campos de aplicación que abordan, por lo que puede ser de gran apoyo para futuros estudios e investigaciones en diversos campos de la EC, como la educación intercultural en la escuela, el aprendizaje global, programas de educación no formal o el trabajo de proyectos con organismos no gubernamentales internacionales. La estructuración del libro brinda el siguiente derrotero:

En el primer capítulo la pregunta central es ¿Qué es la Educación Comparada? La respuesta parte desde el origen de esta disciplina, se presenta un panorama de la historia y sus controversias. El recorrido histórico va desde los personajes pioneros hasta importantes organizaciones académicas y gubernamentales actuales activas en este campo. Otra línea de acción intenta aclarar por temas los aspectos tratados y las razones para que sea así. La precisión de qué es y para qué sirve la EC es un excelente punto de partida.

En el segundo capítulo se establece una relación de orden y razón. Se cuestionan los objetos de la EC, y el sentido de la organización de los recursos del conocimiento en este campo. Una discusión relevante es la que se presenta en el discurso internacional con relación a los conceptos de *Erziehung* (Educación) y *Bildung* (Formación). Al recurrir a los planteamientos generales sobre la teoría de la ciencia de la educación –con énfasis sobre la comunidad pedagógica alemana– y las formas de conocimiento, se someten a estructuración los conocimientos científicos y reflexiones meta-teóricas, la pre-distinción del conocimiento cotidiano, el conocimiento de las normas y modelos. Adick desarrolla estos cuatro niveles de reflexión como otro fundamento del libro.

En consecuencia, el tercer capítulo se ocupa del conocimiento cotidiano y la práctica en la EC. Los reportes de las organizaciones internacionales o interculturales, las prácticas de la Educación Colonial y las misiones alemanas en África. Este capítulo aporta elementos para la discusión sobre el conocimiento cotidiano y conocimiento científico en EC. Además, las recomendaciones pertinentes para la “Educación Internacional” de la Conferencia del Ministerio de Cultura Alemán (KMK por sus siglas en alemán) se identifican como formas cotidianas de conocimiento desde la

práctica para la práctica. También se retoma para la crítica y discusión las políticas internacionales de la educación internacional, considerándolas como conocimiento cotidiano. Este capítulo aporta para los historiadores latinoamericanos de la educación elementos históricos desde una mirada alemana.

El cuarto capítulo se ocupa de las normas, los modelos y las corrientes pedagógicas que juegan un papel importante en la mediación de conocimientos internacionales e interculturales. Este capítulo lleva a la reflexión sobre estudios nacionales y culturales que estaban al margen de la EC. Las estrategias de investigación meramente comparativas se analizan respecto a las decisiones basadas en las evidencias y su contribución en la elaboración de programas de los organizaciones internacionales como la UNESCO o la ONU. Por lo anterior, en este capítulo las políticas internacionales de la educación se vuelven significativas para América Latina.

Posteriormente, en el quinto capítulo, se plantea un cambio de perspectiva en el conocimiento científico específico en la EC. Lo central, por una parte, se ocupa de cuestiones de metodología y la comparación con la terminología de lo ‘Internacional’. Se explican los modelos de clasificación y ejemplos de la investigación en EC. Le presta especial atención a la posibilidad del malentendido de las comparaciones internacionales y las perspectivas interculturales. Por último, expone y aclara la pregunta con referencia a la teoría de la EC.

El sexto capítulo está dedicado a consideraciones meta-teóricas. ¿Qué intereses cognoscitivos se realizan en todas las comparaciones internacionales o interculturales? Las similitudes de los estados y las culturas nacionales en función comparativa, se problematizan en términos de la metodología crítica. El esquema de clasificación que se propone para las teorías comparativas en EC son consideradas desde el nacionalismo y el culturalismo a nivel micro y macro, aportando una clara descripción de ellas como orientaciones teóricas y de desarrollo crítico. El capítulo termina con una mirada en perspectiva de tres macro-teorías sociales con los términos clave “Sistema Mundial” (I. Wallerstein), “Cultura Mundial” (J. Meyer) y “Sociedad Mundial” (N. Luhmann) e incluye, además, una crítica y contracrítica desde la EC.

En la parte final, la autora hace hincapié sobre la importancia de la metodología de la EC para las investigaciones a nivel internacional, la enseñanza de las competencias profesionales y también analiza brevemente algunos asuntos de este campo, que no han sido considerados a profundidad hasta ahora, porque su desarrollo se ha enfocado más en lo curricular.

¿Cuál es la aportación para América Latina? El contenido puede permitirnos también en nuestros países latinoamericanos desarrollar análisis sobre procesos educativos a la luz de la EC; sin embargo, al aplicar los parámetros expuestos es fundamental la prudencia; es decir, que se tengan en cuenta los contextos específicos de cada país, en función de su cultura, para no correr el riesgo de menoscabar lo propio. Es una lectura apasionante que lleva a leer los dos contextos sin lugar a dudas en forma comparada, porque bien aplicadas las bases y metodología para el estudio desde la EC nos brindan la opción de nuevas rutas de investigación y formación, además de permitirnos conocer más sobre las decisiones tomadas desde el hemisferio norte. ➤

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)