

# Políticas y reformas educativas en México: tensiones y articulaciones

## *Educational policies and reforms in Mexico: tensions and connections*

**Marcela Gómez Sollano<sup>1</sup>**

1. Doutora em Pedagogia (UNAM), Professora de Carrera da Faculdade de Filosofia e Letras da UNAM. Responsável no México pelo Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL). [margom@unam.mx](mailto:margom@unam.mx)

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo situar algunos de los referentes ordenadores que han derivado de la primera fase de desarrollo del proyecto de investigación “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, que se realiza en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico en coordinación con el programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL), así como contextualizar parte de las elaboraciones que los académicos integrantes del equipo de investigación de México hemos desarrollado a partir de las diversas líneas de indagación que se definieron como base para el abordaje del tema, y que juegan en este estudio como recortes de observación. En este trabajo se presentan tres de dichas líneas en las cuales se centra la atención en la dimensión histórico-genealógica, los docentes, la evaluación y la educación indígena como parte de algunos de los procesos que han marcado el proceso de reforma educativa en nuestro país, particularmente a partir de la propuesta hecha por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Reforma Educativa, Hegemonía

**Abstract:** This article aims to locate some of the organizing principles that have been derived from the first phase of the research project “Policies and educational reforms in the recent history of Mexico, in Latin American context: tensions, forms of articulation and pedagogical alternatives”, which is being carried out at the Faculty of Philosophy and Letters of the UNAM with the support from the General Direction of Academic Staff Affairs in coordination with the program on *Alternativas Pedagógicas and Prospectiva Educativa en América Latina* (APPEAL). We contextualize some of the arguments developed by the academic members of the research team in Mexico from the various lines of inquiry that were defined as a basis for addressing the issue, and that play out in this study as snapshots of our current analysis. Three of these lines of thought are presented, which focus on historical-genealogical dimensions, and on teachers, evaluation and indigenous education as part of some of the processes that have marked the process of educational reform in our country, particularly under the proposal made by the government of Enrique Peña Nieto.

**Keywords:** Public Policies, Educational Reform, Hegemony.

## Presentación

Los trabajos que conforman este artículo, tienen como objetivo situar algunos de los referentes ordenadores que han derivado del desarrollo del proyecto de investigación “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, que se realizó en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT: IN400714) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en coordinación con el programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL), así como contextualizar parte de las elaboraciones que los integrantes del equipo de investigación de México hemos desarrollado a partir de las diversas líneas de indagación que se definieron como base para el abordaje del tema, y que juegan en nuestro proyecto como recortes de observación.

En esta compilación se presentan tres de dichas líneas en las cuales se centra la atención en: la dimensión histórico-genealógica, los docentes, la evaluación y las particularidades que adquiere la educación indígena, todo ello en el marco de la Reforma Educativa promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Los investigadores que formamos parte del proyecto de referencia en coordinación con los equipos de Argentina, Brasil y Colombia que participan en la Red de Proyecto del Programa APPEAL, delimitamos un campo de problemas para analizar las implicaciones que tiene en la reconfiguración del sistema educativo nacional, la reforma educativa impulsada en los últimos años en México en su relación y diferencia con las que han impulsado los gobiernos de los países mencionados y las alternativas pedagógicas que diversos agentes han generado en un contexto marcado por profundas transformaciones, desigualdades y crisis.

Por otra parte, la línea de investigación mencionada abre la posibilidad de brindar elementos (teóricos, metodológicos, pedagógicos y políticos) para pensar el lugar que hoy tienen las instituciones, los programas de gobierno y los espacios sociales en los que se producen las tramas que confieren sentido a la cultura política de nuestras sociedades.

### **Delimitación del objeto**

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

Estas cuestiones se articulan con nuevas demandas frente a la necesidad de conformar un sistema educativo diferente que requiere generar propuestas distintas y aportar a la construcción de conceptos desde los cuales se pueda repensar el campo de la educación actual, así como formas más democráticas de integración de los sujetos.

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

Para comprender el sentido de las políticas educativas hay que problematizar el tema en el campo de la educación pública, en la mediana y larga duración. Reconstruir lo educativo y sus desafíos requiere de distinciones conceptuales que permitan diferenciar niveles de análisis, la lógica de las articulaciones, las negociaciones, las tensiones y los conflictos –derivados de los juegos de poder entre los sujetos involucrados que luchan por sus intereses y posiciones en el ámbito de lo social (POPKEWITZ, 1994). De ahí la importancia de construir herramientas para explicar los cambios, resistencias y articulaciones que se expresan en la dinámica de lo educativo. En esta tarea lo importante es formular las preguntas adecuadas que aporten a la delimitación de la educación como un campo particular, para problematizar su articulación con lo público y comprender el discurso oficial que defiende la reforma educativa actual, a partir de referentes genealógicos, históricos y prospectivos concretos (HOWARTH, 2002: 187-213).

Sostenemos que los cambios sociales, políticos y económicos de la últimas décadas tuvieron implicaciones en el campo de la educación al quebrar antiguas lógicas de producción y transmisión de saberes y desarticular el entramado social. Además, se intensifica la aparición y reorganización de distintas iniciativas sociales provenientes en su mayoría de la comunidad. La reconfiguración social derivada de este ajuste, exige nuevos conocimientos en materia teórica y conceptual para abordar los problemas educativos en el presente y pensar la compleja articulación entre las políticas y reformas educativas y las alternativas pedagógicas que generan los sujetos de la educación para responder a situaciones concretas en el marco de la lucha por la hegemonía (LACLAU Y MOUFFE, 2004).

Al vincular lo político con lo pedagógico surgen tensiones que se expresan en reformas educativas orientadas por legislaciones y otros mecanismos de carácter estatal y social mediadas por instituciones que afectan, de manera desigual, a los diversos sujetos pedagógicos. Enfocar las interacciones, los acuerdos

y lo que se negocia en el proceso de gestación, definición, implementación y transformación de una determinada reforma educativa, permite comprender los alcances y limitaciones de la operación político-pedagógica que en este proceso se juega y disputa, así como las expresiones sociales de promoción, aceptación, resistencia y confrontación acerca de las nuevas reglas que norman el ámbito de la educación.

En síntesis, las alternativas se definen en el marco de las prácticas sociales, de las luchas hegemónicas, en los diferentes niveles y planos de lo social, en la microsituación o en un sector específico como el económico, el político. Por ello, “alternativas” es parte de un instrumental que hace posible el reconocimiento de hechos, problemáticas, actores que no serían visibles sin esa construcción categorial.

Además, tiene como función desconstruir el discurso establecido por lo que permite poner en evidencia la lógica de configuración de la hegemonía. De ahí que concebir a la educación como práctica formadora de sujetos, cuyo soporte institucional es variado, permite abrir la mirada a una multiplicidad de prácticas no reconocidas como pedagógicas a veces ni siquiera por los propios actores que las llevan adelante, pero que tiene eficacia histórica, capacidad de intervención, lo que abre la posibilidad de proponer otra organización del sentido de lo educativo y, por lo tanto, de los procesos y condiciones en los cuales se forman los sujetos de la educación (RODRÍGUEZ, 2013).

Surgen en este marco numerosos intentos por tematizar nuevos contenidos y demandas que organizan espacios educativos a través de los cuales se nuclean procesos de transmisión cultural inter e intrageneracionales, mismos que nos son ajenos a los conflictos y luchas sociales.

Frente a la crisis del sistema hegemónico desarticulado por las políticas de ajuste, se generan procesos, fenómenos y experiencias sociales que, articulados, devienen en espacios de intensa intervención social que requieren nuevas formas de pensar y actuar en la realidad. De ahí la importancia de reconocer estos espacios como instancias de oportunidad donde procesos de carácter político, cultural y educativo se articulan para generar condiciones que permitan la conformación de un nuevo orden, lo que exige nuevos conocimientos en materia teórica y conceptual para abordar los problemas educativos en el

presente y pensar la compleja articulación entre las políticas y reformas educativas a partir del estudio de situaciones concretas, algunas de las cuales se abordan en los siguientes apartados del presente artículo y en los que participaron las siguientes investigadoras del Programa APPEAL, México:

- Los docentes en la Reforma Educativa de 2013: tensiones y articulaciones. Martha Corenstein Zaslav (dir.), Nancy Zúñiga y Blanca Margarita Flores;
- Evaluación y calidad educativa con equidad: articulaciones y tensiones en la Reforma de 2013. Liz Hamui Sutton;
- Políticas educativas y reformas en materia educación indígena: tensiones y articulaciones. Noemí Cabrera y Alma Karina García.

Particularmente, las líneas de investigación trabajadas y las producciones conceptuales y metodológicas de este proyecto, abren la posibilidad de observar y dar cuenta de los nuevos fenómenos sociales, educativos y político de México en el marco latinoamericano, así como de pensar la producción de alternativas y la construcción de las identidades sociales.

La intención de los eje analíticos que se presentan en este trabajo no es llegar a definiciones acabadas, sino más bien conocer el significado que desde distintas posturas le dan al uso de estos conceptos y comprender las potencialidades y problemas que conlleva utilizarlos cuando lo que está en juego es ubicar las particularidades que adquieren en procesos, situaciones y experiencias específicas en el marco de las luchas por la hegemonía.

## **1. Los docentes en la Reforma Educativa de 2013: tensiones y articulaciones**

Históricamente, los docentes han constituido una figura central en el debate educativo; en las últimas décadas han estado implicados en diversas políticas nacionales e internacionales, en múltiples propuestas pedagógicas, en demandas sindicales y en nuevas formas de evaluación, que han impactado no sólo a su quehacer y a sus prácticas, sino a sus discursos y a su situación laboral, generando tensiones con otros actores como la Secretaría de Educación Pública (SEP),

el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Mexicanos Primero, entre otros.

En la reforma educativa de 2013, las modificaciones al artículo 3o constitucional y sus leyes secundarias, así como la Ley General de Educación, se centran, fundamentalmente, en los docentes de Educación Básica, a quienes se les considera un gremio homogéneo. Sin embargo, es un campo heterogéneo en sus condiciones y en las formas de ser docente. Este trabajo, pretende conocer cómo se caracteriza al sujeto docente en la Reforma Educativa, además identificar las articulaciones y tensiones que se han generado entre diversos actores a lo largo de su puesta en práctica.

Las reformas educativas promovidas en la historia reciente de México expresan tensiones y articulaciones en las que se condensan diferentes posiciones de los sujetos pedagógicos. Los docentes constituyen una figura central, quienes han estado inmersos en un proceso de permanente reforma, de cambios en políticas institucionales, de propuestas pedagógicas diversas, de demandas sindicales, de exigencias tecnológicas y de nuevas formas de evaluación. En la actual reforma educativa de Peña Nieto se han generado leyes (Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) y reformas legislativas (artículos 3o y 73o constitucional, Ley General de la Educación) que han empezado a impactar en su trabajo, ocasionando tensiones y articulaciones entre los discursos y acciones de diversos actores, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), gremios magisteriales de algunos estados del país, asociaciones empresariales y otras organizaciones civiles (como Mexicanos Primero, Suma por la Educación, México Evalúa), ciertos medios masivos de comunicación, entre otros.

El presente trabajo, que forma parte de un proyecto de investigación más amplio titulado “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano. Tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas”, desarrolla los primeros hallazgos y reflexiones que

se han tenido con relación a la línea de investigación “Los sujetos docentes en la reforma actual”, que tiene por objetivo principal analizar quién y cómo se caracteriza al sujeto docente, principalmente al de Educación Básica; los diversos discursos y las posiciones docentes que se construyen; e identificar las formas más relevantes de tensión, apropiación, mediación y articulación que se han generado entre distintos actores.

### **Aproximación al tema**

Las leyes y las modificaciones constitucionales de la Reforma actual que se han puesto en práctica, han sido fundamentalmente de carácter laboral y administrativo y dirigidas principalmente a los profesores de Educación Básica, gremio conformado por 1 201 517 docentes (de acuerdo a un estudio reciente del INEE (2015), y que se caracteriza por condiciones diversas, heterogéneas y desiguales, aunque para efectos de la Reforma, se le considera como un ente homogéneo y se le carga con la responsabilidad de los resultados educativos y su calidad. Los profesores construyen posiciones docentes (SOUTHWELL, 2013) en el trabajo cotidiano en situaciones de desigualdad social y educativa, que suponen una particular lectura de los problemas, así como la configuración de identidades que organizan relaciones, dinámicas y estrategias para su resolución a partir de concepciones específicas respecto del sentido de su tarea.

Con la Reforma se modificaron los mecanismos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente, así como para cargos de dirección y supervisión, estableciendo para ello concursos de oposición a fin de garantizar “la idoneidad de los conocimientos y las capacidades que correspondan” en cada puesto. La reforma educativa pretende hacer obligatoria la evaluación de los procesos enunciados, para regular la dimensión profesional del trabajo docente.

La docencia es una construcción social que depende de quién la perciba y la nombre. Dentro de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (SEP, 2015), en su artículo xxv, se define al docente como el profesional en la Educación Básica y Media Superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

El personal docente, directivo y de supervisión está integrado por trabajadores al servicio del Estado y la LGSPD proporciona las bases que permiten contar con un servicio profesional en todas las funciones estatales. Se trata, entonces, de reglas que valen para todo el servicio público, no únicamente para los docentes. Sin embargo, de acuerdo con el panorama anterior, los documentos oficiales hablan de un solo tipo de docente, sin tomar en cuenta la heterogeneidad del campo. En el Informe “Los docentes en México” (INEE, 2015), se muestra la situación de los docentes en la actualidad mexicana, incluyendo datos sobre su trayectoria, su formación inicial, la situación laboral en la que se encuentran y el ingreso al servicio docente. Hablar de una heterogeneidad permite reconocer que existen múltiples formas de ser de la docencia, lo que da pie a la generación de diversas tensiones y articulaciones con otros actores de la sociedad.

La Reforma ha estado acompañada de un discurso por parte del Estado para retomar la rectoría de la educación en sus manos. Sin embargo, ese discurso ha dejado de lado aspectos pedagógicos y organizacionales importantes que implican a otro tipo de actores en búsqueda de la mejora educativa y los propios docentes no son tomados en cuenta, a pesar de que las reformas modifican algunas dimensiones de su condición docente.

Por lo anterior, actores como el propio gremio de docentes, sus organizaciones sindicales (el SNTE, la CNTE), asociaciones civiles (por ejemplo Mexicanos Primero), padres de familia, gobiernos de los estados, han generado desde su posición cuestionamientos sobre la imposición de políticas, el proceso de reforma, los intereses hacia la educación por parte del Estado, entre otras.

De manera particular, interesa identificar los discursos que han emergido con respecto a la función social que tienen los docentes frente a la educación, debido a que de esta construcción han derivado discursos singulares que se articulan y generan tensiones que han sido visibilizadas a partir de la puesta en marcha de la reforma, como lo son los discursos generados a partir de la legislación de los procesos de selección y promoción adecuados para garantizar la “idoneidad” de docentes, tema que generó la autonomía de una institución evaluadora; exigencias por parte del gremio de garantías laborales; exigencias de un proceso legal y sin corrupción por parte de

organizaciones como Mexicanos Primero; posturas antagónicas a la reforma por parte de la CNTE, etc.

Dar cuenta del amplio campo de significaciones para analizar desde dónde se produce, convoca e interpela la política de formación y profesionalización de los docentes es un punto nodal en la reforma educativa actual, la cual se muestra compleja por sus objetivos, alcances y límites de acción. Mantenerse al tanto de su desarrollo así como analizar y problematizar las consecuencias para los diversos actores educativos, para la sociedad y para la educación en México, es uno de los objetivos pendientes de esta investigación en curso.

## **2. Evaluación y calidad educativa con equidad: articulaciones y tensiones en la Reforma de 2013**

La Reforma Educativa del 2013 busca recuperar la rectoría del Estado a partir del rediseño de los dispositivos -legales, pedagógicos y de gestión- del sistema educativo nacional transformando el conjunto de reglas y normas que lo regulan. Para lograrlo, se pondera la evaluación como herramienta para medir la calidad, y se posiciona al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) como institución autónoma confiable encargada de diseñarla e implementarla. El objetivo de este escrito es analizar las articulaciones y tensiones que emergen en la tarea de evaluar con pruebas estandarizadas a los agentes del complejo Sistema Educativo Nacional (SEN). Para ello se revisaron leyes constitucionales, documentos normativos, literatura producida desde el INEE, bibliografía secundaria (libros, artículos académicos y de difusión), información en línea de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el INEE para entender el significado de conceptos como “calidad” y “equidad”, así como las articulaciones y tensiones que se generan en la práctica.

Algunos de los dilemas que se analizan se refieren a: la diferencia entre las pruebas de antes y las de ahora, el tránsito entre lo macro y lo micro, la disyuntiva entre calificar o evaluar, evaluar para diagnosticar o para rendir cuentas, evaluar para segmentar o para igualar, homologar a la población o respetar la diversidad.

## Contextualización

Hay dos temas que preocupan a los hacedores de políticas públicas en educación: la cobertura y la calidad educativa. En México la primera ha sido relativamente resuelta, por lo que los esfuerzos en las últimas dos décadas han estado enfocados en la segunda. Para determinar la calidad educativa y sus discrepancias, tanto a nivel internacional como en México, el principal recurso utilizado ha sido la evaluación, específicamente las pruebas estandarizadas para medir el rendimiento académico y el progreso educativo. En nuestro país, el inicio de este tipo de ejercicios en el Sistema Educativo Nacional comenzó en 1995 cuando la Secretaría de Educación Pública se sumó al proyecto de la Asociación Internacional de Evaluación de Logros, para conocer los “Estándares Nacionales”, pero la experiencia fue efímera, pues México se retiró del proyecto y la SEP nunca publicó los resultados (CONTRERAS Y BACKHOFF, 2014). Al siglo XXI, se sumaron tres programas de evaluación educativa, uno internacional denominado PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) aplicado por la OCDE y dos mediciones a nivel nacional Excale (Examen para la Calidad y Logro Evaluativo) diseñado y aplicado por el INEE fundado en 2002, y ENLACE (Exámenes Nacionales de Logro en Centros Escolares) en 2005 a cargo de la SEP. A partir de 2008, se agregó la prueba EXANI II del CENEVAL para estudiantes que terminan la educación media superior y buscan ingresar a las universidades.

En un principio ninguna de las pruebas tuvo como objetivo el ranking de las escuelas, o el pago de estímulos a docentes, o el reconocimiento a los mejores alumnos. No obstante, desde 2008 los resultados de la prueba ENLACE fueron utilizados para clasificar y jerarquizar a las escuelas con consecuencias en la disposición de los apoyos y las preferencias familiares. Por otro lado, el programa sindical de “Carrera Magisterial” se vinculó a las calificaciones de los alumnos para aumentar los estímulos económicos entre un 20 y 50% a los docentes (DE HOYO, 2014). Estas prácticas corrompieron el propósito del examen, lo que se tradujo en la inflación de los indicadores y la falta de validez y confiabilidad de los resultados (CONTRERAS Y BACKHOFF, 2014). Eso llevó a que en 2013 la Secretaría de Educación P tomara la decisión de descontinuar la aplicación de ENLACE.

Actualmente el INEE se enfrenta a la tarea de diseñar e implementar las evaluaciones del SNE, -para medir los logros académicos de los actores del sistema -, en base a las cuáles se tomarán decisiones para mejorar la calidad y la equidad ante la heterogeneidad educativa del país. La intención de la Reforma Educativa del 2013 es recuperar la rectoría del Estado a partir del rediseño de los dispositivos -legales, curriculares, de gestión y administración, de los ámbitos educativos a todos los niveles (escuela, municipio, estado, federación)-, transformando el conjunto de reglas y normas que lo regulan, así como las relaciones de poder entre los sujetos pedagógicos. Una de las mediaciones centrales para el logro de la transformación propuesta es la evaluación de la calidad educativa y el posicionamiento del INEE como institución autónoma confiable. El objetivo de este escrito es analizar las articulaciones y tensiones que emergen en la tarea de evaluar con pruebas estandarizadas a los agentes del complejo SEN, entendido como unidad discursiva (FOUCAULT, 1971, p. 103).

### **La evaluación y su dispositivo institucional. Dilemas**

La evaluación y su dispositivo institucional, el INEE, constituye el eje en torno al cual se modelan las políticas educativas nacionales en la Reforma de 2013. El INEE mide, informa y establece lineamientos educativos, en esa misma lógica estratifica según la calidad, regula sistemas de distribución y dispersa recursos en el SEN, mecanismos que tienden a producir hegemonía (LACLAU Y MOUFFE, 2004, p. 151) hacia una “cultura de la evaluación.” (CHUAYFFET, 2014, p. 9)

Con la consigna de evaluar para elevar la calidad educativa con equidad, se generan articulaciones y tensiones en las prácticas a distintos niveles y en puntos nodales en la unidad discursiva. A continuación se presentan dos de estos dilemas.

Evaluar para diagnosticar o para rendir cuentas. La forma en que se articula la evaluación en el Sistema Educativo Nacional (SEN), en este caso por medio de las pruebas estandarizadas, puede ser variada y depende de las consecuencias de los resultados en la trayectoria académica de los profesores y estudiantes. Las pruebas pueden tener como fin obtener un diagnóstico sin que esto repercuta en la escuela, la información puede servir para identificar fortalezas y debilidades y es vista de manera positiva como una oportunidad para mejorar el aprendizaje

de los estudiantes. No obstante, este tipo de pruebas se perciben como un ejercicio al margen del sistema y sus efectos pueden ser diluidos.

Cuando las pruebas estandarizadas están ancladas al sistema y definen el avance académico, la posición laboral o la remuneración de los sujetos pedagógicos, se consideran de altas consecuencias, y son más proclives a ser corrompidas. Este tipo de exámenes sirven para rendir cuentas y por lo general generan temor por los resultados, la evaluación se percibe como una acción punitiva que provoca angustia y estrés. La disyuntiva del INEE está en cómo articular las pruebas estandarizadas al SEN para elevar la calidad educativa con el fin de enmendar y no de castigar.

Evaluar para segmentar o para igualar. La evaluación sumativa es un mecanismo que busca discriminar, distinguir diferencias, identificar la “calidad” a través de mediciones objetivas que puedan ser comparativas. El concepto de “calidad” se ha trasladado de la economía a la educación, esta última concebida como un servicio entre proveedores y usuarios, y la evaluación es el dispositivo para comprobarla. Esta idea en el fondo supone un esquema ideológico propio de las políticas neoliberales que tienden a la competitividad y devienen en espacios segmentados que responden a estratos económicos, sociales y culturales específicos que se reproducen a sí mismos, dificultando la movilidad social. La Reforma Educativa del 2013, asocia el concepto de la evaluación al de equidad, sin embargo, esta articulación implica un doble esfuerzo, por un lado diferenciar y por otro equiparar, lo que no resulta sencillo. El desafío está en conciliar dos cosmovisiones: una neoliberal que busca la competitividad y la segmentación de los mercados educativos, y otra social y democrática que tiende a la distribución justa de recursos pedagógicos, humanos y materiales. Sin esta última los procesos de evaluación pueden devenir en intensas tensiones y juegos de poder que deterioren el SEN.

El riesgo de la política de evaluación por medio de pruebas estandarizadas es que la realimentación y las políticas de equidad no lleguen a los sujetos pedagógicos y que las cifras se manejen con fines políticos, económicos o de estratificación social. El reto es complejo, las pruebas estandarizadas son un recurso de evaluación entre otros, pero no el único.

### **3. Políticas educativas y reformas en materia de educación indígena: tensiones y articulaciones.**

En este apartado se brinda un panorama sobre la forma en que se aborda el tema de la educación destinada para poblaciones indígenas en México, recuperando las tensiones y articulaciones que emergen a partir de la reforma educativa del 2013 en México, así como las implicaciones que esto tiene para la educación de calidad que promueve el gobierno actual.

Si bien la educación indígena tiene una larga historia en nuestro país, que podemos situar desde la época posrevolucionaria cuyo interés por la construcción de un Estado-nación moderno definió los esfuerzos y la política educativa en la materia, es hasta hace unas décadas que se intenta impulsar un cambio de perspectiva sobre ésta: de un enfoque bilingüe bicultural a uno intercultural bilingüe. Dicho ámbito es el que nos encausa en este momento pues consideramos que ha estado marcado por la desigualdad, la discriminación y las diferencias profundas que existen históricamente en México y en América Latina. Esto último ha sido el motor de múltiples alternativas pedagógicas.

#### **La educación intercultural en México**

El presente trabajo se ubica en la línea de investigación “Políticas, reformas y educación indígena en México: una apuesta por la interculturalidad”, que se desarrolla como parte del proyecto señalado en la primera parte del presente artículo. Particularmente se analizan y problematizan los planteamientos teórico-políticos del campo de la educación intercultural en México, tarea nada sencilla si consideramos la multiplicidad de discursos y perspectivas que lo configuran. Se abordan, además, las tensiones y articulaciones en las reformas y políticas educativas recientes, respecto a la educación indígena.

Para ello se sitúa, primeramente, la tendencia homogeneizadora de la política educativa para los pueblos indígenas a lo largo del siglo xx. Posteriormente, se analiza la emergencia e irrupción de discursos que critican y hacen visible la relación Estado-nación y pueblos indígenas, a través de las políticas educativas dirigidas a esta población, que representan la superficie de inscripción de lo político. Por último se sitúa uno de los programas educativos derivados de

la Reforma Educativa del 2013, dirigido a la educación de la población indígena y de la población en general cuyo eje central es la educación intercultural.

En México, la educación oficial (hegemónica) dirigida a la población indígena ha tenido una larga historia, ésta se ha relacionado con la conformación del Estado-nación. Sin embargo, a la luz de los movimientos y procesos sociopolíticos, dicho proyecto ha sido cuestionado en tanto proyecto hegemónico que administra la diversidad cultural y lingüística en favor del proyecto educativo neoliberal. En este sentido, las tensiones y antagonismos han configurado el proyecto de educación indígena generando diversos discursos que se re-configuran permanentemente.

Históricamente en la educación indígena han emergido discursos y sujetos que definen el carácter de este tipo de educación, ejemplo de ello lo encontramos en los movimientos indígenas de finales del siglo xx, que reivindican el lugar y la importancia de los pueblos originarios. De ahí que en las agendas políticas nacionales e internacionales se ponga atención a éstos desde una perspectiva renovada y enriquecida por las propias demandas y necesidades. Otro ejemplo son las políticas que surgen para dar respuesta a dichas demandas, las cuales no siempre integran a sus discursos las necesidades que se han definido por parte de las comunidades indígenas.

Al respecto Bertely menciona como (1998, p. 93):

[...] el resultado de las políticas educativas hacia los indígenas del siglo xx es paradójico. Por un lado se avanza en el reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica de la nación mexicana y del estado de inequidad económica, política y social que padecen los indígenas de nuestro país. Por otro, se institucionaliza una identidad homogénea y un modelo de educación indígena precario y segregador, que borra las diferencias entre los pueblos e ignora su diversidad de expectativas en torno a la escuela, con lo cual se agudiza la inequidad.

Ante esta realidad se definen las tensiones que configuran las políticas. En el caso del ámbito educativo, dichas tensiones representan la posibilidad de la emergencia de sujetos y discursos alternativos.

Así, un conjunto de fenómenos políticos y sociales a finales del siglo xx, junto con la emergencia de perspectivas críticas y pluralistas, a favor de la construcción de una sociedad menos desigual y más justa, ponen en el centro de la discusión y bajo cuestionamiento el proyecto modernizador en la región Latinoamericana. Su impacto se ve reflejado en una serie de reformas constitucionales en diversos países de la región, así como en la adopción del enfoque intercultural bilingüe en la política educativa dirigida a la educación indígena.

En cuanto a las reformas constitucionales debe mencionarse que se trata de modificaciones que reivindican el carácter pluricultural y pluriétnico de las naciones. Si bien existe un debate en torno a las razones por las que se impulsaron dichas reformas, se reconoce que se trata de un avance que permite pensar la posibilidad de una construcción distinta en la relación Estado–pueblos indígenas.

En este sentido, han emergido conceptos como: pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad. Este último precedido por el concepto de biculturalidad que, junto con el de bilingüismo, estuvo estrechamente relacionado con la lógica asimilacionista Asimismo, se deja de lado el enfoque educativo bilingüe bicultural y se aboga por la construcción de una educación intercultural, entendida como “alternativa en la construcción de una comunicación educativa más fluida y simétrica para una realidad profundamente heterogénea y desigual; es decir, una educación enraizada en y a partir de la propia cultura, que promueva un diálogo crítico y creativo entre tradiciones culturales diferentes.” (COMBONI, 2002, p. 261-288)

Sin embargo, habrá que reconocer que dentro del campo existen diversas miradas en torno a la educación intercultural, sus sentidos y significados, lo que en sí representa una tensión. Algunos autores plantean la posibilidad de hablar de una interculturalidad desde arriba (refiriéndose a las políticas educativas que se generan en el discurso educativo oficial), y una interculturalidad desde abajo (refiriéndose a los discursos que se construyen a partir de demandas locales). Representada por las propuesta y proyectos educativos “que se construyen en los espacios intersticiales que posibilitan las políticas gubernamentales, a partir de las expresiones variadas y creativas asumidas a últimas fechas por el movimiento social e indígena en México” (BERTELY, 2013, p. 4). En este sentido, es importante destacar que lo que dicha tensión señala es la imposibilidad de

reducir lo intercultural a una visión u otra; por el contrario, señala elementos distintos para reconocer la relación de articulación entre el Estado y los pueblos indígenas, como una relación compleja y dinámica, configurada a partir de una lógica hegemónica.

En este proceso, algunas de las tensiones y articulaciones de la política educativa destinada a la educación indígena se analizan a partir del discurso propuesto en el “Programa Especial de Educación Intercultural”. En este documento se identifican puntos de ruptura, a partir de la enunciación de discursos que cuestionan el papel del Estado en la generación de políticas destinadas a la población indígena con una tendencia homogeneizadora. De igual forma, advierte la necesidad de replantear esta tendencia para lograr una sociedad más equitativa y pertinente, siendo una de las vías el ámbito epistemológico.

Sin embargo, una contradicción que podríamos señalar es que, pese a los intentos y esfuerzos en el ámbito educativo, las condiciones reales de la población no han visto reflejados cambios sustanciales, por el contrario, sigue existiendo una brecha importante entre distintos sectores de la sociedad cuya tendencia, preocupantemente, se acentúa. De igual forma, se señala que el sistema educativo reproduce la desigualdad en tanto que su estructura y bases parten de una visión homogénea, mestiza y asimilacionista, por lo que la construcción de la perspectiva de la propia educación intercultural resulta necesaria y a la vez imposible, si antes no se cuestionan y reconstruyen estas bases.

## Epílogo

La delimitación y articulación conceptual propuesta y los referentes de carácter analíticos trabajados a partir de los tres recortes trabajados en el presente artículo para pensar el proceso de reforma educativa promovido por el gobierno de Enrique Peña Nieto en México, constituyen una base para abrir líneas de problematización que sirvan, junto con otras, para identificar los entramados culturales de significación sobre los cuales se configuran las experiencias, las políticas y los proyectos en el ámbito educativo. Preguntarse sobre lo alternativo es hoy una condición si no suficiente sí necesaria para restituir a la educación el lugar central que tiene en la organización de las relaciones sociales y en la producción de tramas democráticas y justas que abran la posibilidad de

pensar no sólo la sociedad que tenemos, sino la que resulta urgente, necesaria y posible construir.

El campo pedagógico latinoamericano está cruzado por nuevas experiencias inéditas e imprevistas por el lugar, por los sujetos y por los enunciados que se comienzan a generar. Nacen no solamente del amplio espacio de lo educativo (escolar y no escolar). Pero debe advertirse que estos cambios solamente son susceptibles de ser reconocidos para quienes posean la capacidad de introducirse entre las extensas alas de la historia. Podrán así llegar al lugar de los imaginarios, de ese intersticio de nuestra cultura desde el cual los sujetos son susceptibles para apreciar las tenues transformaciones de lo social.

Las experiencias pedagógicas que diversos sectores de la población han generado en la historia reciente de nuestros países como respuesta a las políticas educativas de corte neoliberal, constituye una muestra de ese potencial, así como de las posibilidades que se abren para vincular el presente con opciones de futuro viables.

Las interpretaciones resultantes, podrán explicar los principios con base en los cuales se toman las decisiones que guían las formas de intervención de los sujetos y las prácticas específicas, así como las tramas sociales en las que se inscribe y adquiere sentido lo alternativo de un saber, una práctica y un determinado proceso en marco de las luchas por la hegemonía.

Esperamos que el trabajo realizado hasta el momento en este proyecto contribuya a tan desafiante y urgente tarea.

## Referencias

CONTRERAS, S y BACKHOFF, E. "Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa", en *Revista Nexos*. México, 2014.

Comboni, Silvia. "Interculturalidad, educación y política en América Latina", en *Política y Cultura*, núm.17. México, 2002, pp. 261-288.

BERTELY, M. "XV. Educación indígena del siglo XX en México", en Pablo Latapí, (coord.). *Un siglo de educación en México*, Volumen 2. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bertely, . "Debates conceptuales sobre educación multicultural e intercultural", en María. Bertely, *et al.*, (coords.), *Multiculturalismo y educación*. 2001-2011. México; ANUIES-COMIE, 2013.

Chuayffet, Emilio. "De la evaluación a la acción: El Programa de la reforma educativa", en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*. México; INEE, 2014.

De HOYO, R. "La evaluación que no evalúa", en *Revista Nexos*. México, 2014.

FOUCAULT, M. *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI, 1971.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa. *Los docentes en México. Informe 2015*. México: INEE, 2015.

HOWARTH, D. "Genealogía, poder/conocimiento y problematización", en Mercedes Ruiz, (coord.). *Lo educativo: teorías, discursos y sujetos*. México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo, Plaza y Valdés Editores, 2002, pp. 187-213.

LACLAU, E. y MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

POPKEWITZ, T. "Política, conocimiento y poder. Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas", en *Revista de educación*, núm. 505. Madrid, 1994.

RODRÍGUEZ, L. (dir.). *La educación popular en la historia reciente em Argentina y América Latina. Aportes para balnce y prospectiva*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, APPEAL, 2013.

Secretaría de Educación Pública. *Ley General de Servicio Profesional Docente*. México: Diario Oficial de la Federación, 2015.

SOUTHWELL, M. *El análisis político de discurso y la cuestión de la politicidad de la educación*, Ponencia. México: PAPDI, 2013. (Mimeo).

**Recibido:** 20/06/2017

**Aceito:** 14/08/2017

