



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN PEDAGOGÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Identificación de mecanismos y dispositivos que emplean los organismos internacionales para guiar el diseño de políticas educativas en México.

TESIS

que para optar por el grado de Doctor en Pedagogía presenta:

David Castro Porcayo

COMITÉ TUTORAL:

Dr. Mario Rueda Beltrán
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

Dr. Alejandro Canales Sánchez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

Dr. Alejandro Márquez Jiménez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

Dr. Héctor Alfonso Vera Martínez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

Dra. Ana Gallardo Gutiérrez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

CIUDAD UNIVERSITARIA

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Dios en quién pongo mi fe, amor y esperanza y que es la razón y sentido a mi existencia.

A mi familia por constituirse en una fuente inagotable de motivación y que son mi pasión y mi fortaleza.

Al Dr. Mario Rueda Beltrán por su guía académica y por el ánimo que siempre inspiró para nunca dejar el proyecto.

Al mis sinodales el Dr. Alejandro Canales Sánchez, Dr. Alejandro Márquez Jiménez, Dr. Héctor Alfonso Vera Martínez y Dra. Ana Gallardo Gutiérrez quienes siempre tuvieron disposición para compartir su experiencia y conocimiento para ayudarme llevar a buen puerto el trabajo.

A la Dra. Yolanda Leyva Barajas quien creyó en mí y siempre me dio las facilidades para poder llevar a cabo mis labores.

Al Dr. Eduardo Fermín Lastra Y Pérez Salazar por su apoyo incondicional para alcanzar la conclusión del trabajo.

Finalmente, agradezco a todos mis profesores por su gran contribución en mi formación académica.

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo 1. Proyecto.....	8
Objeto de estudio.....	8
Pregunta eje.....	8
Preguntas de trabajo.....	8
Aspectos generales sobre el método y uso que se hizo de lo teórico	9
Primer nivel de significación (extra textual).....	16
Segundo nivel de significación (intra textual).....	17
Tercer nivel de significación (articulación)	17
Referentes teóricos.....	18
Capítulo 2. La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas educativas en México (1970-2012).....	34
La influencia de los organismos internacionales en la formulación de política pública educativa en México (1970-2012)	36
A modo de resumen.....	43
Capítulo 3. La globalización, Estado y gobierno	46
La globalización	49
Momentos globalizadores a nivel mundial	54
El Estado, gobierno, autonomía y soberanía.....	58
Gobernabilidad, buen gobierno y gobernanza.....	74
Neoinstitucionalismo, nueva gerencia pública y buena administración pública.....	82
A modo de resumen.....	87
Capítulo 4. La intervención del BM, BID y UNESCO en educación	90
El Banco Mundial	94
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	105
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).....	109

Capítulo 5. La educación desde la OCDE.....	118
Antecedentes	119
Ingreso de México a la OCDE.....	122
La OCDE y el gobierno mexicano.....	129
Primera estrategia.....	130
Segunda estrategia.....	138
Tercera estrategia.....	142
Conclusiones	170
Referencias bibliográficas	183
Bibliografía consultada	199

Introducción

Diversos estudios han relacionado a la educación con el potencial desarrollo económico que puede tener un país. Este aspecto es de particular interés para organismos internacionales de tipo financiero, político y económico como son el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por mencionar a los más importantes. Cada uno de ellos, ha desarrollado proyectos e investigaciones específicos en educación, en sus países miembros cuyo propósito es conocer algún aspecto que consideran estratégico o bien procuran enterarse de las condiciones en las que se encuentra un sistema educativo en su conjunto, esto debido a las implicaciones que tiene sobre el crecimiento económico y estabilidad social.

En México, la influencia de estos organismos en el ámbito educativo, no es del todo clara. Con la implementación de políticas de transparencia gubernamental, poco a poco, se han empezado a liberar documentos sobre tales actividades entre el gobierno y estas instancias. Sin embargo, tratar de acceder a información para establecer cómo es que se han realizado los engarces entre los intereses de estos organismos con el Estado mexicano, no resulta fácil y menos aún, se tiene acceso a la forma como se han ido diseñando las políticas educativas como resultado de tal interacción. Conocer estos aspectos es importante para autoridades educativas, investigadores, diseñadores curriculares nacionales o personas interesadas en el tema, debido a que, en ocasiones, sólo se conoce la implementación de la política educativa, pero se desconoce a qué intereses, necesidades sociales o fines responde. La comprensión de este fenómeno puede contribuir en la identificación de inconsistencias en la aplicación de políticas educativas.

Por tales razones, al realizar esta investigación, se optó por implementar un método con base en el análisis de discurso, esto con el propósito de identificar las huellas de eventos que se traducen en objetos textuales tales como: leyes, normas, reformas, recomendaciones, proyectos, estudios, planes, etcétera. El trabajo consistió en el análisis del discurso político y pedagógico que presentan los organismos internacionales, en tanto

instrumentos enfocados a guiar el actuar del gobierno y que llega hasta el proceso de evaluación del aprendizaje.

Se reconoció el ámbito de interés y acciones de algunos organismos internacionales en el país, pero específicamente, se dio seguimiento a la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya que se identificaron más documentos que muestran, de forma clara, la estructura a través de la cual aplica estrategias y mecanismos para guiar la actuación del gobierno y el diseño de políticas públicas.

Así, en el primer capítulo, se presenta el proyecto de investigación que incluye: objeto de estudio, preguntas de trabajo, aspectos generales sobre el método de investigación y los referentes teóricos. Asimismo, se desarrolla la forma en que hizo uso de ciertas teorías como método de aproximación y que permitió abordar, desde el lenguaje, el fenómeno social.

En el segundo capítulo, se aborda, a modo de estado del arte, estudios sobre políticas educativas en México, que describen lineamientos de influencia internacional, en un periodo que abarca de 1970 al 2012. Esta indagación, en primer lugar, permitió ubicar, en el tiempo, eventos históricos que dieron lugar a políticas educativas, que pudieron haber tenido una influencia internacional. En segundo lugar, en la medida de lo posible, permitió identificar algunas investigaciones que se han desarrollado sobre las políticas educativas mexicanas que tienen como posible origen a los organismos internacionales.

En el tercer capítulo, se procuró establecer la disposición que han adquirido ciertos discursos con respecto a la globalización. Este marco sirvió para entender el sentido de las políticas educativas para el alcance de los fines que persigue tal fenómeno. Se describe y analiza cómo es que este sistema discursivo establece los límites y condiciones para decir —dentro de una lógica particular— lo "que puede ser dicho y hecho", y que guía la agenda de trabajo de las organizaciones internacionales. Durante el proceso, se encontró que los gobiernos para incorporarse a la globalización deben adecuar el sentido en algunos conceptos como Estado, soberanía y autonomía. Por lo cual, se analizó y se trató de

establecer cómo se han producido deslizamientos de sentido de tales significantes, para lograr la articulación entre los sistemas discursivos internacionales con nacionales.

En el cuarto capítulo, se identificaron las principales instancias internacionales que han desarrollado trabajos en el área educativa en México. Para la comprensión de tales trabajos, se describe el origen, naturaleza y propósitos de estos organismos. Se indagó sobre el ámbito educativo y las condiciones que establecieron para el trabajo en conjunto. Se identificaron, en la medida de lo posible, proyectos o programas que derivaron en políticas públicas educativas.

En el quinto capítulo, específicamente se indagó sobre la actividad que realiza la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en México, en cuanto a sus procesos de articulación de su agenda de trabajo con las políticas educativas nacionales. Esto debido a que es uno de los organismos que emplea mecanismos complejos para ayudar a guiar políticas y que, además, ha elaborado documentos de libre acceso que describen tales procesos. Se abordaron aspectos como: el origen, naturaleza y actividades que desarrolla; se expone y describen estrategias, mecanismos y artefactos que emplea para guiar las acciones gubernamentales en el área educativa, lo que abarca la forma de gobierno, instituciones, gestión escolar, enseñanza y que llega, finalmente, a la evaluación de aprendizaje.

Capítulo 1. Proyecto

Objeto de estudio

El objeto de estudio es el discurso político y pedagógico que presentan los organismos internacionales, en tanto instrumentos de gestión que guían la actuación del gobierno y el proceso de diseño de las políticas educativas en México.

Pregunta eje

- ¿Cuáles son los mecanismos y dispositivos que implementan los organismos internacionales y en específico, la OCDE, para ayudar a guiar el diseño de políticas educativas en México?

Preguntas de trabajo

- ¿Qué tipo de discurso sirve de marco de significación para que los organismos internacionales guíen las acciones gubernamentales en los países de influencia?
- ¿Qué actividades han desarrollado el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y UNESCO en México, que han derivado en políticas públicas educativas?
- ¿Qué tipo de mecanismos y dispositivos emplea la OCDE para ayudar a guiar la actividad gubernamental, institucional y la elaboración de políticas educativas?

Aspectos generales sobre el método y uso que se hizo de lo teórico

Debido a los escasos estudios y poco reconocimiento que hacen las autoridades de la influencia de los organismos internacionales en la política pública educativa del país, se optó por seguir algunos lineamientos de la filosofía del lenguaje como procedimiento de aproximación. El análisis de discurso permite desvelar el sistema, estructuras de significación y las reglas que rigen a un discurso. Este camino representó un reto para el diseño del presente trabajo, ya que los teóricos que se utilizaron, no establecen propiamente un método de investigación.

Se tomó como punto de partida, el concepto de método que se concibe como un proceso que está sustentado en principios epistemológicos, ontológicos y teóricos que, durante la investigación, se encuentran en constante ajuste y articulación (Buenfil, 2004). Para lograr la coherencia necesaria, mientras se llevaba a cabo el proceso de investigación, el trabajo consistió en poner en tensión y ajuste constante, los siguientes aspectos: lo teórico, las preguntas de trabajo, el objeto de estudio y los objetos textuales. Esto para identificar las relaciones diferenciales e igualdad entre elementos léxico-semánticos y describir las estructuras discursivas, relativamente estables, que han sido fijadas, en corpus textuales, como resultado de las prácticas sociales dentro de un periodo dado

Se optó por una aproximación epistemológica desde la cual se considera que para abordar “lo social”, existe la imposibilidad de establecer explicaciones de carácter universal y totalmente racional. Por lo que, partiendo desde una postura perspectivista, no se pretendió la unicidad de la verdad, ni establecer una postura objetiva única. Nietzsche lo establece de la siguiente forma:

Del mismo modo que es cierto que una hoja no es igual a otra, también es cierto que el concepto hoja se ha formado al abandonar de manera arbitraria esas diferencias individuales, al olvidar las notas distintivas, con lo cual se suscita entonces la representación [...] ningún ejemplar resultase ser correcto y fidedigno como copia fiel del arquetipo. ... creemos saber algo de las cosas mismas cuando hablamos de árboles, colores, nieve y flores y no poseemos, sin embargo, más que metáforas de las cosas que no corresponden en absoluto a las esencias primitivas. (Nietzsche, 2012: 23-24)

Se entiende que “lo social” se construye siempre dentro de un campo en el que se generan tensiones políticas de forma permanente que no pueden ser previstas en su totalidad y que, a lo largo del devenir cotidiano, van configurando sistemas de significación que tienen como característica la labilidad. Consecuentemente, lo teórico no tuvo una relación mecánica y rígida. Se abordó el objeto de estudio sin pretender la separación de elementos del fenómeno para ubicar y describir solo un fragmento de la realidad, sino al contrario, se procuró la separación de elementos del fenómeno, pero se buscó una posterior reintegración de las partes para que dieran como resultado una secuencia lógica y coherente de eventos discursivos.

Es necesario apuntar, que el resultado de este proceso estuvo determinado por las condiciones en las que se circunscribió el fenómeno y, por la forma en que se deconstruyó¹ y reconstruyó el discurso por parte del investigador. Esto es, la narrativa resultante finalmente conformó una “propuesta personal”, esto implica un nivel de riesgo y licencias académicas que implican el reconocer, en todo tiempo, que el resultado estuvo determinado por la cantidad de textos que pudieron ser localizados de acuerdo con los recursos y tiempo disponible. Además, se tuvo presente durante toda la investigación, que el sentido del discurso está en relación con la posición autoreferenciada del investigador.

Por otro lado, la investigación se basó en principios de la teoría coherentista, desde la cual, se identificaron las posibles articulaciones discursivas, esperando que —solo algunas de éstas— fueran capaces de establecer, a partir de juegos de equivalencias y diferencias, el sentido lógico del discurso político en su conjunto. Se asume que las proposiciones componen un sistema que se articula de acuerdo con la relación lógica que se produce en su conjunto al interior y sus relaciones con el exterior. Desde esta aproximación filosófica, “la verdad” se trata como una propiedad que resulta de la forma en que se ordenan las proposiciones y se articulan dentro de un sistema discursivo específico. Los principales conceptos que fueron identificados (núcleos sintagmáticos), en un primer momento,

¹ El concepto será desarrollado en la parte de referentes teóricos.

sirvieron para ayudar a organizar el pensamiento y, por ende, el proceso de indagación, y en un segundo momento, facilitaron el análisis e interpretación de lo observado.

En este devenir, se identificó que algunos conceptos presentaron desplazamientos semánticos y, en algunos casos, condiciones polisémicas (Estado, gobierno, autonomía y soberanía). Así que, en relación con el objeto de estudio, se tuvo que realizar un análisis y una propuesta para entender el deslizamiento de sentido de estos términos y se seleccionó la acepción que, de acuerdo con las preguntas de investigación, presentó una mejor articulación lógica con el discurso en su conjunto. Entendiendo que, en la comprensión e interpretación de los textos, se puedan presentar otros sistemas de ordenación posible que pueden ser considerados como *verdaderos*, por lo que, la presente tesis no pretende una resolución *absoluta*. El sistema de proposiciones está abierto a la discusión de los lectores para juzgar su relación con la *realidad*.

Para afianzar el proceso, por un lado, se procuró construir marcos de referencia que ayudaran a establecer los límites del discurso y que permitieran excluir otras *verdades*. Por otro lado, para encontrar las relaciones entre discursos, se asumió que —en muchos casos— la política y la teoría se afectan mutuamente con el propósito de legitimar acciones, esto es, se requiere de una teoría para justificar acciones políticas y viceversa. Esta relación ayudó a determinar el rumbo que fueron siguiendo ciertas actividades académicas y gubernamentales. Por lo que, se trataron de entender los juegos del lenguaje² que van conformando discursos que pretenden interpelar a los actores sociales mediante una lógica particular y poder de enunciación (no se cuestionó su *valor a la verdad*).

² Se considera que las bases de las representaciones se encuentran determinadas por enunciados a los que se les asigna un valor de certeza. Pero, a estas certezas, no se les puede asignar el valor de verdad *a priori*, su validez epistémica depende, entre otras cosas, que se presenten condiciones específicas. No es posible trazar una delimitación precisa entre lo que es válido y, lo que no lo es, al parecer todo depende de la situación y del contexto en el que se presenta el discurso, que lo posiciona dentro de lo que Wittgenstein llamó “juego de lenguaje”. El sentido depende del uso que los hablantes le dan a éste, para representar posibles estados de cosas (Wittgenstein, 1988 en Castro, 2015). Por lo tanto, una noción de discurso se entiende como relacional, diferencial, abierto, incompleto y precario.

Así, la presente investigación es considerada de tipo descriptivo, por lo que se enfocó en describir las estructuras por las que corre un discurso que se ha ido sedimentando. Para lo cual, se partió de una perspectiva que intenta reconocer estructuras discursivas relativamente estables, que han sido fijadas como resultado de las prácticas sociales, dentro de un periodo determinado. Para su inteligibilidad, se siguió el “método de aproximación” *genealógico* de Foucault (1988)³, que consiste en el análisis de objetos teóricos con el propósito de develar efectos del poder que se objetivan en las instituciones, discursos científicos, agendas, leyes o normas, lo cuales se ordenan, clasifican y regulan, a partir de formas de saber y hacer, mediante la implementación de mecanismos y dispositivos.

Más que realizar un análisis histórico, longitudinal y objetivo, se procuró identificar, en el tiempo, acontecimientos que permitieron comprender la posibilidad de emergencia de ciertos eventos sociales. A decir de Foucault es:

[...] seguir la ramificación compleja de la procedencia, es al contrario mantener lo pasado en la dispersión que le es propia: es localizar los accidentes, las ínfimas desviaciones —o al contrario las inversiones completas—, los errores, las faltas de apreciación, los malos cálculos que han dado lugar a lo que existe y es válido para nosotros: es descubrir que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos no están en absoluto la verdad y el ser, sino la exterioridad del accidente. (Foucault, 1988: 141)

Considerando que, el análisis genealógico no busca un origen, solo se hizo uso de “lo histórico” para ubicar eventos en el tiempo.

El análisis genealógico trata [...] de ir más allá de las “batallas, decretos, dinastías o asambleas” para situar el acontecimiento a partir de una diversidad de conjuntos, de capas más o menos profundas, de carácter más o menos decisivo, más o menos raro. Para ello,

³ Se tiene presente que la genealógica o arqueología desde Foucault no necesariamente fue considerada por este académico como un “método de investigación”.

dirige su atención hacia documentos cotidianos y grises, archivados, como “discursos de apertura de sesiones”, “actas notariales”, “registros de parroquia”, “registros portuarios comprobados año tras año, semana tras semana”. (Foucault, 1970: 55)

Así, la selección del corpus bibliográfico comprendió investigaciones, leyes, normas, marcos teóricos, reportes técnicos, informes, manuales de procedimiento, hipertextos, políticas institucionales, etcétera, que han generado organismos internacionales o instituciones como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Paralelamente, fueron consultados documentos teóricos e históricos en el área educativa y socioeconómica que ayudaron, a comprender el fenómeno.

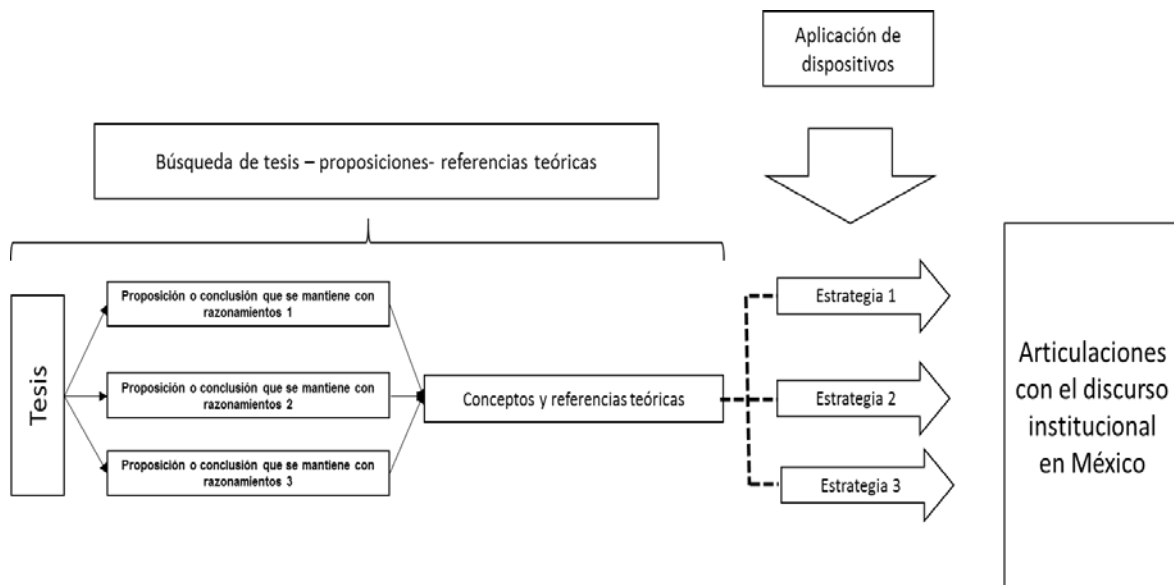
Por otro lado, se utilizó un proceso de indagación que se podría comparar a un proceso arqueológico (Foucault, 1979). El punto de partida fue la prueba de PISA (Programme for International Student Assessment) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). A partir de ella, se procuró la búsqueda de acontecimientos que permitieron su emergencia, su irrupción en la forma de entender lo educativo, pero, desde un plano histórico horizontal para observar cómo quedaron dispuestos los objetos textuales. Es importante aclarar que la investigación se inició con la prueba de PISA y se identificó en qué marcos de significación está ubicada, lo cual llevó a la construcción de niveles de significación y la identificación de estrategias, pero solo para organizar la lógica narrativa, se comenzó la presente tesis por el final, esto es, el nivel general de significación, como se explicará más adelante.

Se debe indicar que se procuró más buscar las estructuras y mecanismos de funcionamiento con los cuales se produce la significación, que la interpretación misma del texto, aunque esto último no dejó de ser importante. De acuerdo con Gadamer (1996), el significado de un texto no es reductible a las intenciones del autor. Cuando se acerca una persona al texto parte de una idea previa de lo que se dice. A medida que profundiza, la

idea varía y se va reformulando dependiendo de lo que la lectura nos confirme o rechace desde la primera aproximación. Posteriormente, se llega a una comprensión que nunca será una interpretación última y definitiva. La interpretación comprende el ajuste a las preconcepciones, esto es, se van corrigiendo en la medida que se comprueba su falta de adecuación al sentido de los contenidos textuales. Si bien el sentido se trata de “atrapar” dentro de estructuras de significación y su sintaxis, se tiene claro que, desde la hermenéutica, existe la imposibilidad de la perentoriedad por el flujo incesante de la significación.

Para comprender el sentido de un texto es necesario establecer el contexto de interpretación. Se requiere de la fusión del horizonte de lo viejo y lo nuevo, y ninguno de los dos se destaca por sí mismo. El texto comprende la fusión de horizontes (pasado y presente) en dónde se encuentra la vía que la historia del texto articula en relación con el propio trasfondo sociocultural. Así, el “círculo de la comprensión hermenéutica” establece que el *todo debe entenderse desde lo individual y lo individual desde el todo*, por lo que se procura una relación circular, en otras palabras, una continuidad como en una cinta de moebius.

Se trató de reconstruir la lógica y las reglas del pensamiento económico, político y pedagógico que utilizan los organismos internacionales y que buscan incidir en el ciclo de diseño de políticas públicas educativas en México. Los objetos textuales, se analizaron partiendo de lo que se considera como *marcos de sustentación del discurso (niveles de significación)*. Esto implica la identificación de las tesis centrales, las proposiciones o argumentos en cada nivel por los que pasa (global, nacional y local). Para tal efecto, en los discursos se identificaron tesis y conceptos que han funcionado como “centros” o “núcleos sintagmáticos” y que forman la parte estructurante de los argumentos, los cuales cumplen la función de dar un sentido a las proposiciones y al discurso en su conjunto.



Fuente: Elaboración propia.

Se analizó cómo y con qué recursos se sustentan tales tesis y la forma de articularse o apoyarse con otros discursos. Así, una vez que se identificaron documentos que sustentan a la prueba de PISA, se realizó una búsqueda de los discursos que le dieron la posibilidad de emergencia y que llegaron a constituirse como recomendaciones dentro de un concierto de discursos desde organismos internacionales.

Documento	Referencia bibliográfica
Tesis	Proposición o conclusión que se sostiene con razonamientos
Conceptos, y Referencias Teóricas	Conceptos que funcionan como núcleos sintagmáticos y su referencia teórica (de ser posible).
Articulación con otros discursos	Relación, articulación y diferencias con otros discursos

Fuente: Elaboración propia.

Algunas de las proposiciones o conceptos se fueron seleccionando de acuerdo con su coherencia dentro de un sistema discursivo, para lo cual, fue necesario construir niveles de significación:

Primer nivel de significación (extra textual)

En este nivel, se identificaron aquellas configuraciones discursivas que compiten por generar procesos hegemónicos y equivalencias. Foucault (1968, 1979), explica que son aquellos discursos que se configuran históricamente con rupturas-continuidades, disensiones-articulaciones y sistemas de control. En su devenir, de acuerdo con racionalidades específicas, conforman una particular *episteme*.

En este nivel se procura identificar y describir la disposición que adquieren ciertos conceptos de un discurso dentro de un sistema, lo que implica analizar los argumentos, creencias, supuestos teóricos y las pautas lógicas que siguen para integrarse. Se procuró entender, dentro de un periodo determinado, qué estructuras discursivas y conceptuales dieron sentido a las “cosas dichas” por los organismos internacionales.

Para tal efecto, se asumió que cada discurso parte de una serie de tesis que fueron construidas de forma académica, histórica, económica, social o política. Estas tesis presentan núcleos sintagmáticos que funcionan como significantes flotantes y que, en determinado momento, han confluído en una concentración hacia un punto nodal (punto de capitón), que da como resultado una serie de equivalencias entre los elementos discursivos. Los sistemas de equivalencias y diferencias en un marco discursivo funcionan como una red de puntos que anudan⁴ otros discursos, y en algunos casos, les provoca una suerte de dislocación de sentido, pero que, tal dislocación es necesaria para poder ser incorporados al sistema.

⁴ El anudamiento requiere de la articulación que es "cualquier práctica que establezca relaciones entre elementos de manera que sus identidades sean modificadas como resultado de la práctica articuladora" (Laclau y Mouffe, 1987: 105).

Segundo nivel de significación (intra textual)

En este nivel, se indagó específicamente sobre los principales organismos internacionales que tienen interés en el ámbito educativo. Se describió de manera sucinta su naturaleza y función. Este nivel debía presentar congruencia significativa con el primer nivel, toda vez que éste funciona con una suerte de marco de inclusión-exclusión. Se entiende que solo puede ser posible la articulación de discursos educativos nacionales con internacionales, a partir de que ambos discursos comenzaron a establecer equivalencias, logrando así que el sistema pudiera significarse en una aparente “totalidad”. En este nivel se describen actividades de organismos internacionales que incidieron en las políticas educativas en México.

Tercer nivel de significación (articulación)

En este nivel de indagación se describe el devenir histórico en el que se fueron realizando articulaciones entre los discursos de los organismos internacionales (se siguió el discurso específico de la OCDE, ya que fue el organismo del cual se encontró mayor evidencia textual) y las acciones políticas educativas en México. Finalmente, es necesario apuntar que la investigación implicó un trabajo de desarrollo simultáneo en los tres niveles, con el propósito de encontrar la coherencia entre ellos.

Referentes teóricos

Discurso, poder e instituciones

El lenguaje es condición necesaria para la expresión del ser.⁵ Para Laclau (2000a) la realidad, en tanto discurso, es una construcción social, que resulta de la praxis: “Toda identidad u objeto discursivo se constituye en el contexto de una acción” (p. 116). El discurso y sus correspondientes signos son la expresión simbólica de la realidad. La relevancia de este aspecto estriba en la posición central que adquiere el lenguaje para la comprensión de la actividad humana; se reconoce un carácter lingüístico, pero también uno extralingüístico en la interacción social.

Estos investigadores afirman que no hay esencias de las cosas, por lo tanto, ninguna cosa tiene un significado en sí misma *a priori*, sino que las cosas y los sujetos adquieren significado en y por la praxis social. Consecuentemente, definen el discurso como “el conjunto sistemático de relaciones significativas construidas socialmente” (Laclau y Mouffe, 1987: 124). Consideran que no hay esencias o fundamentos absolutos, por lo que ninguna identidad puede ser plenamente positiva. Además, suponen que los procesos sociales están constituidos por la negatividad, la cual es reconocida como componente indisoluble de ésta. La negatividad o el antagonismo manifiestan el límite en la constitución de toda objetividad, la subvierte y amenaza la identidad de los sujetos sociales.

Para Žižek (1992), la realidad social es un espacio ideológico conformado por elementos sin ligar que los considera como “significantes flotantes” cuya identidad está abierta, pero también considera que puede existir una *sobredeterminación* que resulta en la articulación

⁵ Para Martin Heidegger (1951) el lenguaje es la casa del ser, no es sólo un conjunto de significantes prácticos que se limitan a significar, sino constituyen al mismo tiempo, la causa y el efecto del *dasein*. El *dasein* (ser-en-el-mundo). Heidegger indica que el hombre es un ente que vive fuera de sí, es un ser situado, que está siendo, abierto constantemente al Ser y a sufrir una revelación de Él.

de elementos. En este espacio, se lleva a cabo una lucha ideológica, en la cual, uno de los puntos (significantes flotantes) provocará una concentración como punto nodal, producto de una serie de equivalencias entre los elementos (punto de capitón). Los sistemas de equivalencias, de acuerdo con Laclau, son discursos que presentan una "totalidad relacional" de secuencias de significantes. Una articulación es "cualquier práctica que establezca relaciones entre elementos de manera que sus identidades sean modificadas como resultado de la práctica articuladora" (Laclau y Mouffe, 1987: 105). Para Laclau y Mouffe, la articulación envuelve la práctica y produce una estructura discursiva que fija parcialmente un sentido, lo que ayuda a construir y organizar las relaciones sociales.

Toda identidad significativa está sometida a dos lógicas distintas: la lógica de la diferencia y la lógica de la equivalencia. Es por ello que la sistematicidad del sistema es imposible. El sistema, en tanto tal, es imposible. La única condición de su posibilidad es la representación de ese objeto imposible a partir de una relación hegemónica. (Laclau en Segura, 2011: 37)

Sin embargo, apuntan que, en este proceso, se genera una paradoja dialéctica, que reside en el hecho de que la lucha particular que desempeña un papel hegemónico, lejos de imponer una violenta supresión de las diferencias, abre espacios para la autonomía de otras luchas particulares. Por otro lado, en la práctica social existe una tensión entre necesidad y contingencia, este fenómeno da lugar a diversas estructuraciones —pero esto no implica una finalidad— es decir, no construyen *a priori* una visión teleológica; están expuestas constantemente a la irrupción de elementos contingentes que provocan dislocaciones y reordenación del sistema (Laclau y Mouffe, 1987). Las formas en que las sociedades se van conformando a través de multiplicidad de eventos no está social, ni históricamente predeterminados como esencias absolutas, sino que existe una diversidad de fuerzas que las articulan y pueden dar lugar a diversos modelos identitarios, por lo que tienen como característica la labilidad.

Foucault (1979) considera que el discurso está constituido por enunciados que pueden ser orales o escritos como conversaciones, monólogos, novelas, discursos de tipo religioso o científicos, etcétera. Afirma que existen disposiciones espacio-temporales que pueden reconocerse en los discursos, estos señalan la "continuidad" y los "cortes" en la historia del pensamiento (estética de los discursos). Plantea que no en toda época y en todo lugar

pueden ser dichas las mismas cosas. Hay una ley que rige, agrupa, mantiene, dispersa, etcétera, lo que puede ser dicho, que denomina como *archivo*. Los archivos cambian con el devenir histórico del pensamiento. En el tiempo, los diferentes archivos señalan diferentes disposiciones de las “cosas dichas”, por lo que, diferentes archivos permiten diferentes conformaciones de enunciados. Su arquitectura se constituye por la conformación que adoptan las imágenes-pensamientos y las disposiciones espacio-temporales.

Estas configuraciones discursivas compiten por generar procesos hegemónicos y equivalencias. Para Foucault (1968), estos discursos se configuran históricamente con rupturas (continuidades, disensiones) articulaciones, sistemas de control que conforman una particular *episteme*. Este investigador denominó como *episteme* al conjunto de relaciones que dan cierta articulación a los discursos e incluyen argumentos, creencias, supuestos teóricos, etcétera, que siguen ciertas pautas lógicas para integrarse. Es un conjunto de prácticas discursivas que implican una base epistemológica, las posibilidades de visibilidad, formulación, abordaje y validación que define el valor a la verdad de los discursos.

Ahora bien, para su estudio, Foucault (1979) propone una aproximación de tipo *arqueológico*. Por arqueología entiende el análisis histórico que se centra en el lenguaje y puede funcionar como una herramienta para analizar el discurso. Aunque no lo establece tácitamente, puede ser utilizado como un “método” para el análisis de objetos discursivos. Esto conjuntamente, con sus principios *genealógicos*, permite *develar* los efectos del poder que se objetivaban en las instituciones, discursos científicos, leyes o normas que ordenan clasifican y regulan, a partir de dispositivos, formas de saber y hacer.

Es necesario precisar que el análisis genealógico no es un análisis histórico. La genealogía no busca un origen, procura la búsqueda de acontecimientos que permiten la emergencia de ciertos eventos sociales; su irrupción dentro de un sistema de fuerzas. Si bien Foucault consideró que la humanidad no persigue un fin consensado o hacia un progreso, en esta

investigación, en la medida de lo posible, se procuró entender los horizontes de plenitud, es decir, a partir de qué fin o beneficio se trata de interpelar a los actores educativos.

Ahora bien, el discurso que se produce dentro de las organizaciones internacionales o instituciones nacionales orienta las acciones y fija un sentido temporal. En su trayecto descendente, los discursos son interpretados, reinterpretados, fortalecidos, ignorados o legitimados por los sujetos que ocupan diferentes niveles dentro de un sistema organizacional. Además, en parte, los discursos se van integrando a la lógica que se produce en otros discursos que tienen su fundamento en el pasado. En este sentido, desde el enfoque del institucionalismo histórico se entiende que la acción pública, no necesariamente es un reflejo de los intereses y preferencias de los actores. Los arreglos institucionales, al igual que las acciones y decisiones, se encuentran fuertemente influenciados por los antecedentes institucionales (Vargas, 2008) y el diagrama de fuerzas políticas que se crea momentáneamente.

A este proceso de análisis retrospectivo, se considera pertinente incorporar la deconstrucción de Derrida (1997) que implica la búsqueda, en lo discursivo, del encadenamiento de textos; implica un trabajo sobre lo textual para intentar descifrar los elementos discursivos sedimentados, con el propósito de entender cómo fue construido, y en la medida de lo posible, descubrir sus posibles estructuras, por lo que se buscan y seleccionan núcleos, pero se entiende que no son fijos, ya que no hay "núcleos duros". Su valor depende del sistema de diferencias y oposiciones conceptuales al que pertenece, y del concepto contrario que se rechaza o desvalora. A este investigador le interesa 'desensamblar' las partes de un todo y volverlo a construir en una reescritura. Sin embargo, no considera que sea un método rígido, sino solo un "modo de acceso" al texto.

Por su parte, Deleuze (1987, 1975) afirma que un discurso se encuentra enmarcado dentro de un diagrama de fuerzas que está determinado por las condiciones que le facilitan la posibilidad de surgir y ser legitimado. Entiende que, en el proceso, no existe una ciencia, ni una instancia única de legitimación, las distintas configuraciones discursivas se articulan y desarticulan dependiendo de las características que adquiere la lucha. Por lo que, para efectos de la presente tesis, se entiende que el poder no puede ser ubicado en una sola institución, como puede ser el Estado o una agencia internacional. El poder no es "algo"

que cede el sujeto, grupo de personas, Estado o agencia internacional, es producto de los diagramas de poder que se producen a partir de las interacciones entre grupos o individuos y que están determinados por las situaciones y circunstancias. Así, la concepción de poder a decir de Deleuze (1975: 16) implica lo siguiente:

- El poder no le pertenece a un grupo político o económico específico, sino es el efecto de innumerables puntos de fuga, conflictos, luchas, cambios, una resultante de las diversas posturas estratégicas que asumen las diferentes clases y que se toman dentro de una misma clase.
- El poder no se encuentra "localizado" en un aparato institucional subordinado a la "estructura económica".
- El poder no sólo se presenta en un sentido negativo: en sus facetas de represión, negación, exclusión, ocultamiento, etc., se puede analizar el "carácter productivo del poder", en su capacidad de generar también otros discursos.
- El poder objetivado en un complejo de leyes, "es siempre una composición de arbitrariedades a las que diferencia formalizándolas... la ley no es más que el resultado de una guerra vencida.

Es así que, se busca la comprensión de la praxis social tomando en cuenta la determinación histórica en la que está contenida, el momento en el que son concebidos sus productos, su inteligibilidad, los sistemas de poder, contexto normativo y el sentido que construyen los individuos, sin que la historicidad suture el sentido de los discursos unívocamente y de forma concluyente.

Por otro lado, no se consideran criterios para dar a un discurso más valor que a otro, ni se toman en cuenta sus características esenciales de *valor a la verdad*, sino el papel que desempeña el discurso en lo institucional (Charabati, 1995). Para comprender la intención de universalidad en que se sustenta una política internacional, se requirió buscar su contexto originario de significación. Por tal razón, se consideró encuadrar el estudio en la naturaleza histórica que dio la posibilidad de emergencia a las organizaciones

internacionales y específicamente a la OCDE. La importancia de las organizaciones internacionales radica en la capacidad que tienen para orientar las acciones gubernamentales, lo que en algún momento descentra a los Estados y crea condiciones de interdependencia como resultado del incremento de las relaciones de distinto tipo.

En estas relaciones existe una yuxtaposición entre Estado, soberanía, autonomía y globalización, que podría implicar una tendencia hacia la homogeneización, choque o articulación entre instituciones a nivel internacional, por lo que resulta importante analizar y deconstruir los aspectos conceptuales, teóricos y políticos en que, las organizaciones internacionales, y específicamente la OCDE, guían las acciones gubernamentales y la agenda pública, en este caso enfocado en lo educativo.

El problema de la articulación de discursos que va de las agencias internacionales a los países menos desarrollados, implica el supuesto de un discurso universalizador que interacciona con otros, de tipo local y que, mediante el poder de enunciación de los organismos internacionales, posibilita la emergencia para la constitución de hegemonías. En el entendido de que, la forma de comprender la realidad y las necesidades sociales parte del centro (países desarrollados) a la periferia (países en vías de desarrollo). Siguiendo a Marx, Laclau (2000b) retoma cuatro dimensiones de la hegemonía: a) se constituye a partir de la desigualdad de poder entre sectores sociales; b) presume una superación de la dicotomía entre lo universal y particular;⁶ c) requiere de la reproducción de significantes tendencialmente vacíos que, mientras mantienen la inconmensurabilidad entre universal y particular, permite que los últimos tomen la representación del primero y, finalmente, d) se considera que el terreno de la hegemonía es el de la generalización de las relaciones de representación como condición de la constitución de un orden social. Es decir, el discurso universal, funciona como una estructura de significantes, que, en algunos casos, se articula con los de la particularidad, y algunos de ellos llegan a ser significantes vacíos que esperan a ser llenados al encuentro con la particularidad (Butler, Laclau y Žižek, 2000: 209).

⁶ Afirma Laclau (2000b) "la universalidad solo existe si se encarna –y subvierte- en una particularidad, pero ninguna particularidad puede, por otro lado, tornarse política, si no se ha convertido en el locus de efectos universalizantes" (p. 61).

Artefactos performativos

Un discurso ayuda a comunicar un mensaje a los miembros de una comunidad y puede provocar actos volitivos que guían la concreción de los pensamientos de una persona o grupo de personas en actos. El estudio de formaciones discursivas específicas como “artefactos”, de algunas permite su inteligibilidad en calidad de “objeto”. Los objetos textuales, por un lado, no poseen una fuerza interna que los mueva al cambio *en sí mismos*, pero tienen la capacidad para producir cambios externos, ya que poseen esa facultad cuando se crean *ex profeso*. Austin (1962) estudió la capacidad del lenguaje para mover a realizar acciones, es decir, la “performatividad”, siendo particularmente útil la dimensión “perlocutiva” del acto lingüístico. “El acto perlocutivo consiste en producir ciertos efectos subsiguientes sobre los sentimientos, pensamientos o acciones del auditorio o del hablante o de otras personas” (p. 10). A decir de Berkeley (1999), el lenguaje tiene la capacidad de despertar ciertas pasiones, incitar a una acción, disuadirnos de ella o disponer el ánimo hacia un cierto sentido.

El objeto se constituye por frases que remiten a una proposición que les da sentido. La proposición es la unidad lógica y semántica que conlleva una construcción que propone una visión de la realidad, conocimientos o valores que anuda, temporalmente, a un conjunto de enunciados. Se asume que todos ellos se refieren a ese único y mismo objeto. Por lo tanto, funciona como un centro que ayuda a establecer conexiones entre elementos lingüísticos y extralingüísticos (instituciones, reglamentos, leyes, normas, condiciones socioeconómicas, estabilidad política, etcétera) que ayudan a visibilizar y organizar un cierto sentido.

El término artefacto performativo, lleva a un plano ontológico. Para efectos de la presente investigación, refiere a aquellos dispositivos lingüísticos que ayudan a guiar cambios o acciones. Se basan en una configuración discursiva de tipo académico-política-perlocutiva, es decir, busca producir ciertos efectos sobre los sentimientos, pensamientos o acciones de las autoridades gubernamentales y se sostiene desde tramados teóricos sólidamente

articulados. Los artefactos que se analizaron en la presente investigación están íntimamente relacionados a necesidades socioeconómicas, por lo que su estudio implica la comprensión de la naturaleza para la que fueron creados, es decir, su utilidad o función.

Las políticas públicas

El término política tiene diferentes acepciones. La palabra lleva a una descripción general de lo social y a lo relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos públicos. De manera general se aborda la política como "...el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, (...) destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan" (Zorrilla y Villa., 2003: 32).

Aguilar (1994) considera que la formulación y desarrollo de políticas debe tener un fundamento legal, político, administrativo y económico. En otro sentido, Bruno (2004) afirma que la acción pública es el producto de un Estado imbricado con la sociedad, comprende la incidencia mutua, a partir de una interacción permanente, lo que implica un juego político y de fuerzas que van configurando y reconfigurando la estructura social. El Estado es entendido como un espacio de disputa y no únicamente un instrumento para reducir las tensiones y conflictos provenientes de una sociedad. El Estado es actor y escenario en el cual se dirimen todos los asuntos públicos. Se entiende desde esta aproximación que las políticas públicas tienen como característica, una dimensión material y una simbólica, ya que es a partir del discurso, que se procura comunicar representaciones para entender la realidad y resolver problemas materiales.

Por otro lado, de acuerdo con Canales (2001) es necesario diferenciar entre *politics*, término relacionado con los conflictos de poder e intereses, y *policy o policies* que se refiere a los recursos de acción respecto a problemas determinados. También es necesario diferenciar la política de la administración pública, que implica un proceso de planeación, organización, dirección y control. Estos elementos son parte integral de un proceso.

La distinción entre estos aspectos, es útil porque permite ubicar la existencia de relaciones de poder y conflicto que tienen como génesis a personas, grupos sociales en instituciones

u organizaciones, dentro de una organización, contexto específico y su interacción se objetiva en la implementación de acciones para resolver problemas públicos. De acuerdo con Aguilar (en Canales, 2001), un esquema básico del ciclo de políticas públicas lo compone el diseño o elaboración, la implementación y la evaluación. Aunque, se reconoce que el diseño de políticas públicas no es una tarea fácil, que no comprende un proceso solo lineal y progresivo, ya que el proceso administrativo implicado puede ser afectado por múltiples variables.

Algunos modelos para realizar políticas públicas

Entre los principales modelos para realizar políticas públicas están los dinámicos y estáticos (las variables se consideran como estáticas o que cambian con el tiempo); los modelos estocásticos o determinísticos (la incertidumbre puede estar presente o ausente) y los modelos continuos o discretos (las variables pueden cambiar continuamente o discretamente).

Los modelos pueden dar lugar a trayectorias o evoluciones de las políticas públicas: el modelo de trayectoria lineal⁷ está basado en el cambio progresivo en el tiempo. Considerando que el modelo no prevé cambios de trayectoria, se puede proyectar su tendencia sin mayores dificultades. Desde esta visión, la realidad se considera objetiva y se orienta mediante leyes matemáticas exactas y el futuro está asociado a la idea de progreso. Sin embargo, se ha criticado este modelo a partir de que algunos procesos históricos no dan sustento a los resultados que se obtienen. Se piensa que la teoría económica, no puede ser considerada como un proceso evolutivo lineal y no da cabida a la presencia de paradigmas paralelos. Esto es, no da lugar a la indeterminación, la

⁷ Se asume con este modelo que se mantienen constantes todas las variables de una situación, menos aquella cuya influencia se desea estudiar.

complejidad y el riesgo de los fenómenos sociales y económicos, pero los fenómenos sociales, económicos y políticos no suceden de esta manera (CEPAL, 2006).

En contraparte, considerando que un problema social tiene muchas variables, actores, factores y circunstancias, se puede analizar como un fenómeno complejo. El comportamiento de esas variables, factores, actores en combinación con sus circunstancias llegan a ser impredecibles y en muchas ocasiones pudieran ser imposibles de modelar o medir.

El desarrollo de modelos de relaciones causales (Chain-link model), de modelos interactivos, modelos de múltiples actores y modelos más sistémicos y dinámicos, han integrado las características complejas, acumulativas y que incluso pueden ser inciertas (Salazar, 2005). El comportamiento de una acción política puede tener alto nivel de imprevisibilidad. El nivel de certeza dependerá de la certidumbre que se tenga sobre el posible comportamiento de las variables y de las relaciones entre ellas. Se puede considerar como acción de alto riesgo cuando solo se puede estimar algunas de las relaciones entre variables, es decir, la probabilidad de ocurrencia del evento.

En un modelo de trayectoria discreta, el factor de incertidumbre o azar no está presente, ya que utilizan caracteres que tienen un alto grado de confianza. Se considera que los fenómenos son extremadamente lentos, por lo que representan un alto grado de continuidad. Las funciones y niveles de planificación de las políticas públicas corresponden a lo que se llamaría las certezas estructurales (Jouvenel, 2004). Se trata de hechos supuestamente inmutables o estables, que dependen generalmente de condiciones naturales (clima, geografía, etc.) de la condición biológica y psicológica del hombre, de la evolución histórica de un sistema supuestamente inamovible (CEPAL, 2006).

La construcción de la política pública

Partiendo de una teoría positiva, la política se entiende como el resultado de la interacción, confluencia y confrontación entre el gobierno y la sociedad demandante de soluciones a problemas. Los actores sociales que se encuentran del lado de la demanda son los ciudadanos de forma individual, investigadores, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, empresarios, sindicatos, etcétera. Por el lado de la oferta de política pública estarían el gobierno, los políticos, los burócratas, los organismos internacionales, los centros de investigación y los grupos profesionales. Estos grupos establecen un diagrama de fuerzas que se espera que se equilibren mediante las reglas de juego dadas por el marco institucional, legal, normas, pactos y reglas sociales.

La formulación de políticas públicas se entiende como un proceso de negociación, concertación o transacción entre actores políticos. El tipo de concertaciones, negociaciones o transacciones pueden ser legales o ilegales limitado por el marco institucional y legal imperante, el tipo de incentivos en juego, las preferencias, expectativas, intereses individuales o de grupo. Ahora bien, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997) una política inteligente debe cumplir con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo. Según este organismo una buena política pública debe ser estable en el tiempo, ajustable para que se pueda adaptar a las circunstancias, coherente con otras políticas y estar orientada a los intereses del público y debe asegurar una tasa social de retorno. En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “La Política de las Políticas Públicas”, destaca como características de una buena política las siguientes: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia (BID, 2006b).

En los diferentes niveles de gobierno es necesaria la comunicación y el trabajo conjunto. Este trabajo determina y da sentido a la llamada coordinación de las políticas públicas y la gestión pública. La coordinación y correcta implementación garantiza el alcance de

objetivos de manera eficiente y eficaz con respecto a la población objetivo. En el proceso es muy importante que existan métodos de evaluación o retroalimentación en todos sentidos, es decir, tanto vertical, como horizontalmente.

De acuerdo con Ortegón, (2008), la coordinación de arriba para abajo (*top-down*) busca transitar por el aparato burocrático y administrativo, hasta llegar a los beneficiarios en la escala más baja con sus actores y beneficiarios sociales. Se cimienta en una visión de sociedad ideal en la cual el Estado, con base en valores y principios de justicia social, aplica labores que llegan a la población objetivo en un proceso de acciones en cascada. Se asume que existe entre todos los niveles absoluta articulación administrativa y de comprensión del sentido de la política. La coordinación entre instituciones, organismos y actores que participan, se espera que genere sinergias, ya que las acciones aisladas producirán un menor impacto y alcance, y un mayor costo.

La coordinación para la aplicación de políticas depende de la capacidad y fortaleza para generar concertación interinstitucional a nivel horizontal y vertical, los incentivos, formas de comunicación, beneficiarios, recursos o costos políticos. En términos de coordinación es imprescindible que se establezcan *a priori* a los responsables y sus funciones, atribuciones, roles, instrumentos, mecanismos y financiamiento, por parte de las diversas instituciones y los principales actores involucrados en la política en el nivel estratégico, programático y operativo.

Las políticas públicas funcionan adecuadamente cuando hay reglas del juego claras, estables y una agenda de trabajo concertada. Cuando no puede llevarse a cabo un proceso articulado para el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas se producen problemas que aumentan el costo social y contable. Esto se observa cuando se desdibujan los propósitos y beneficios finales; se duplican procesos paralelos en su aplicación; pierde coherencia discursiva, presenta contradicciones o no se presenta un proceso de interpelación adecuado con la ciudadanía.

Debido a los múltiples factores que están implicados podría ser abordado de manera sistémica. Se debe considerar que el diseño de una política pública implica una planeación de acciones gubernamentales que son diseñadas considerando las necesidades sociales,

el contexto, contenido, actores, instituciones, procesos, etcétera. Uno de los más importantes es el contenido, ya que tiene que ver con un tipo de discurso que refleja un modo de interpretar la realidad, su retórica, ideología implícita, los fines, ideas centrales, límites, los ejes estratégicos o prioridades en torno a la identificación, explicación y atención de los problemas sociales.

Por lo que, una de las funciones básicas de los gobiernos es la planeación. Para planificar se deben detectar las necesidades sociales y aplicar acciones para encauzar los esfuerzos y recursos para solucionarlas. Sin embargo, en muchas ocasiones por la premura o la falta de capacidad política, técnica, financiera o de gestión, las políticas públicas se desarrollan sin un marco de planificación adecuado que permita identificar, ordenar y orientar las acciones que deben realizar los diversos actores sociales.

Por tal razón, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) han desarrollado estudios y promueven cuatro funciones básicas de la planeación:

- Prospectiva o visión de largo plazo.
- Coordinación o coherencia.
- Seguimiento y evaluación
- Concertación o negociación estratégica (Lahera, 2004).

Desde esta perspectiva, se debe llevar a cabo una concertación interinstitucional y entre niveles de gobierno: nacional, estatal y local. Se considera que la implementación del aparato institucionalidad es fundamental para lograr la coordinación de acciones, especialmente aquellas de carácter multidisciplinario, multidimensional, multisectorial o transversal, como sería el caso de las políticas sociales, económicas o medioambientales.

Para el diseño de políticas públicas se deben establecer directrices y orientaciones hacia la realización de fines y la selección de los medios para alcanzarlos. Se deben identificar las

necesidades o problemas que son de prioridad nacional, la visión-país de largo plazo, la misión, el plan de trabajo que debe considerar los aspectos financieros, humanos materiales, administrativos y políticos y estrategias de difusión.

El control de actividades se establece mediante indicadores operacionales que dan cuenta del nivel de aplicación y pueden servir como insumo para determinar el impacto. Se adscriben exclusivamente a las actividades de ejecución, de realización y operación de la política. Este nivel implica una fase técnico-política de la gestión con base en las capacidades institucionales para coordinar y cabildear con diversos actores sociales, grupos e instituciones de forma vertical, horizontal y transversal.

Por la complejidad de factores que intervienen para la implementación, ejecución y evaluación de las políticas, se requiere de un proceso organizacional y administrativo que comprenda acciones que vayan tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba con una perspectiva sistémica y que permita la retroalimentación. Esto implicaría, de acuerdo con Cunill (1997), pasar de las políticas públicas desde una perspectiva Estado-céntrica hacia una óptica socio-céntrica lo que reconstituye el espacio público, propicia las condiciones para una mayor participación y una mayor gobernabilidad democrática. Así, la administración pública revela su carácter multidimensional, tomando en cuenta acciones de manera vertical como horizontal, lo cual producirá necesariamente una tensión social.

Las políticas públicas educativas

En el caso de las políticas públicas enfocadas al ámbito de la educación, se tiene que partir de que la comprensión de su proceso es similar al de otro tipo de políticas. Sin embargo, es necesario considerar que, para fijar políticas educativas enfocadas en la dimensión de la enseñanza y aprendizaje, en primer lugar, el Estado conjuntamente con la sociedad, en el mejor de los casos, deben reflexionar sobre aspectos de tipo filosófico que les ayude a establecer qué tipo de sociedad se quiere (ontológicos), hacia dónde se quiere ir (aspectos teleológicos) y qué tipo de valores deben guiar a la sociedad (axiológicos). En segundo lugar, un grupo de especialistas debe determinar cómo se entiende que las personas generan conocimiento (aspectos gnoseológicos que aplican para algunas teorías del

conocimiento) y cuáles son los pasos que debe seguir para adquirir el conocimiento (epistemológico). Por lo tanto, para efectos de la presente investigación, se entiende por políticas públicas de tipo educativo:

Al conjunto de decisiones y actividades de las instituciones de gobierno, que desarrollan en función de la prestación del servicio educativo, el cual por su naturaleza debe concertar con la sociedad. A diferencia de otros asuntos de orden público, éste requiere del aval de la sociedad por su íntima relación con lo privado, ya que se ejerce la acción gubernamental directamente sobre el individuo. (Elaboración propia).

Estos elementos guían al proceso de enseñanza-aprendizaje, Babansky (2003) y González (1986) con base en los principios básicos de la didáctica, enuncian los componentes básicos del proceso de enseñanza que son: los objetivos de aprendizaje, el contenido de la ciencia o arte que se quiera enseñar, los métodos, los materiales auxiliares didácticos y la evaluación, los cuales deben articularse mediante una lógica interna. La lógica interna entre estos elementos está dada por el paradigma al que se sujetan. A partir de estas coordenadas filosóficas, es que la actividad del maestro en los alumnos genera procesos para desarrollar ciertas competencias, conocimientos, habilidades, hábitos o actitudes en los ciudadanos. Para efectos de la presente investigación, se trató de identificar los mecanismos que implementan los organismos internacionales para dirigir qué es lo que se quiere enseñar y para qué, sin entrar en el detalle del contenido o diseño curricular.

Política, políticas y sujeto

El ciclo de una política pública (diseño, implementación y evaluación) pasa por la intencionalidad de los sujetos, los cuales son movidos por ciertos intereses, lo que implica un acto volitivo que lleva una trayectoria hacia un punto específico, pero está determinado por las características de los diagramas de fuerzas dentro la institución u organización y por sus circunstancias. Consecuentemente, el desarrollo de una noción de sujeto implica suponerlo capaz de tales acciones de forma individual y social dentro de una institución.

Desde una aproximación economicista, se considera al ser humano desde una concepción de *homo economicus*, el cual se refiere a un ser racional que responde a una condición competitiva. Tiene una capacidad volitiva que, con base en sus propios intereses, prefiere una cosa sobre otra, por lo cual se asume que puede establecer juicios de valor y ordenarlos para elegir de acuerdo con sus preferencias (Elster, 2007). En este sentido, la Teoría de la elección racional es una herramienta que permite explicar el comportamiento de los actores, tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales. Una de las condiciones es que se asume que los actores sociales que participan, tienen una identidad fija (momentáneamente), objetivos claros y reglas sociales que comparten con los otros participantes.

Desde una aproximación racional, las autoridades, para tomar decisiones, primero deben aclarar el objetivo que se quiere alcanzar considerando varias alternativas, y a partir de sus ventajas o limitaciones tratar de conseguir el objetivo propuesto. Sin embargo, la toma de decisiones está inmersa en la incertidumbre, ya que no hay nada que garantice que las condiciones en las que se tomó la decisión permanezcan del mismo modo o que la decisión tomada ayude efectivamente a resolver el problema. Las decisiones que se implican en las políticas públicas, dentro del gobierno, se encuentran en las partes más altas de un proceso decisorio. En su aplicación pasará por diversos actores sociales, a distintos niveles, que al resignificarlas ayudará o afectará el alcance del objetivo propuesto.

Capítulo 2. La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas educativas en México (1970-2012)

Con el propósito de comprender mejor la situación sobre las políticas que se han generado a partir de la influencia de organismos internacionales en México, se realizó una búsqueda de documentos en un periodo de finales de 1970 a 2012, aunque, por su importancia, se integraron un par de datos relevantes de periodos anteriores.

La búsqueda consistió en identificar estudios que registraran algún tipo de influencia internacional para el diseño, aplicación o evaluación de políticas educativas mexicanas, prioritariamente, en el nivel de educación básica y que incidieran en la evaluación del aprendizaje. Se consultaron libros, tesis, documentos electrónicos (páginas web) y revistas académicas (impresas y electrónicas). Las cantidades son las siguientes:

- a) Número de libros 67
- b) Revistas científicas: 25
- c) Número de tesis: 2
- d) Documentos electrónicos (página web): 14

La búsqueda partió de que, para comprender el sentido de un texto, es necesario establecer el contexto de interpretación y se requiere de la comprensión de lo viejo con lo nuevo y en dónde lo histórico se articula como un trasfondo. El proceso se llevó a cabo en dos etapas: en la primera, se realizó una investigación histórica que tuvo el propósito de identificar eventos que marcaron el rumbo de la educación pública. En la segunda, a partir de los eventos identificados, se trató de reconocer aquellas investigaciones que dieran cuenta de alguna influencia internacional en el diseño, aplicación o evaluación de políticas públicas. Así, se identificaron políticas educativas generales y de éstas, se trató de discriminar aquellas que específicamente, incidieron en el proceso de aprendizaje y su evaluación.

En general, en las investigaciones encontradas solo se describían aspectos generales o que daban cuenta, de forma incompleta, sobre el porqué se han aplicado determinadas políticas educativas en México. En la última década del periodo analizado, se encontraron documentos que narran, de forma más abierta y clara, el proceso de formulación de políticas educativas que tuvieron la influencia de organismos internacionales. Es preciso aclarar que, en algunos periodos no se encontró, en los documentos consultados, evidencia de influencia internacional por lo que la narrativa saltará entre periodos históricos o se marcarán ciertos eventos solo con el propósito de dar una secuencia lógica.

La influencia de los organismos internacionales en la formulación de política pública educativa en México (1970-2012)

Antes de la década de los 50, la influencia internacional en el ámbito educativo se circunscribía a la importación de modelos aplicados en otros países y propuestas de teóricos que resultaban adecuadas a los intereses de los gobiernos en turno. A partir de esta década, se comienza a presentar un interés, a nivel internacional, por la planificación educativa como lo establecido en el Seminario Latinoamericano de Chile, en el que se acordó que:

La planificación global de la educación es un proceso sistemático continuo que supone la aplicación y la coordinación de los distintos métodos de investigación social, así como los principios técnicos de educación, la administración, la economía y las finanzas con la participación y apoyo del público en general con fines definidos y fases bien determinadas para proporcionar a todos y cada uno la oportunidad de desarrollar sus potencialidades realizando de esta forma su contribución más efectiva para el desarrollo social, cultural y económico del país. (Fermoso, 1978: p 338)

Aunque está fuera del periodo de estudio, uno de los primeros trabajos en el que se identificó la influencia de organismos internacionales en México, en este caso de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fue el “Proyecto Regional Mediterráneo”. A decir de Robles (en Macías, 2012) los principios de este proyecto se incorporaron al Plan Nacional de Educación conocido como “Plan de Once Años”, llevado a cabo durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964). Básicamente, el proyecto consistió en analizar la educación desde categorías económicas y procesos de producción. Su principio básico consistió en ajustar el sistema educativo a las necesidades

futuras de mano de obra del aparato productivo del país, a partir de los principios de la planificación educativa.⁸

Para la década de los años 70, se localizaron algunos estudios enfocados a las políticas educativas, pero solo se describen de forma general. Como apuntó Latapí (1980), en este periodo, las políticas educativas tratan aspectos como cobertura, inversión, financiamiento, problemas burocráticos, sindicales, programas de alfabetización y castellanización, informes de gobierno, desigualdad educativa, necesidades sociales, problemas de tipo organizacional entre entidades y la federación o relaciones entre SEP-SNTE. Como se aprecia, las políticas educativas estuvieron directamente enfocadas en resolver problemas relacionados con la cobertura del servicio, aspectos de tipo social, económico, demográfico, geográfico, financiero, oferta-demanda de servicios educativos, etcétera. En estos estudios no se aborda claramente la forma en que se diseñaron estas políticas públicas, ni se indica si tuvieron alguna influencia de organismos internacionales, los estudios se enfocan básicamente en resaltar los logros de cada gobierno.

En los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas De Gortari (1988-1994), se ubicaron documentos que analizan o describen los esfuerzos gubernamentales para incluir el modelo educativo nacional al ámbito mundial. La llamada modernización educativa comenzó a tener tintes internacionales y tomó sentido a partir de términos como calidad, eficacia, eficiencia o rendición de cuentas. De acuerdo con Ornelas, (1995), tanto la revolución educativa llevada a cabo de 1982 a 1985, como la descentralización frustrada de 1985-1988, buscaban un proceso de modernización educativa sustentadas en enfoques de eficiencia y calidad en la educación, cobertura de la oferta educativa, la búsqueda de nuevos modelos y nuevas formas de participación social en la educación, todo esto incluido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que se dio a conocer el 18 de mayo de 1992. En este sentido, Martínez (2001) realizó un análisis sobre la forma que van adoptando las políticas y sus fines:

⁸ La diferencia entre la *planeación* de origen administrativo y la *planificación*, es la vinculación directa que tiene ésta última, con el desarrollo económico. El término fue utilizado por la administración rusa, en el marco de política económica socialista a principios del siglo pasado y sirvió para promover el desarrollo económico.

El término modernización se volvió central en el discurso y en las políticas, con dos vertientes: por una parte, el distanciamiento respecto a las posturas posrevolucionarias, especialmente en la versión predominante en los sexenios de Echeverría y López Portillo, considerados populistas e ineficientes; por otra, el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados. (p. 41)

En este sentido, Buenfil (2000a) analizó la modernización educativa de los años 1988-1993 para determinar cómo es que las recomendaciones globales dejan huellas en las políticas educativas nacionales. Retoma los trabajos de Medina (1996) y Cruz (2000) que recuperan elementos de las recomendaciones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la UNESCO, para analizar cómo es que estas recomendaciones son apropiadas y resignificadas por el gobierno.

Por otro lado, en el documento del Poder Ejecutivo Federal (1989), el mismo gobierno, como parte del proceso de modernización, manifiesta que se dio especial importancia al rediseño del modelo educativo, para hacerlo más acorde con las necesidades tanto nacionales, como internacionales. Para lo cual, se requería que estuviera vinculado con las necesidades sociales, mercado laboral y las características de los procesos productivos nacionales e internacionales.

Por otro lado, el crecimiento demográfico, las crisis económicas y el aumento de la demanda del servicio presionaron al gobierno en turno para que se considerara la posibilidad de aplicar un cambio estructural en lo administrativo y la búsqueda de otras fuentes de financiamiento de la educación, por lo que se implementaron estrategias de financiamiento como los créditos escolares, licencias para ampliar la oferta de escuelas privadas y la solicitud de créditos a organismos financieros internacionales.

Uno de los aspectos que destaca durante este periodo, son los estudios que realizaron algunas instancias internacionales en México, como el Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIEP) de la UNESCO (Schmelkes, 1997). Por otro lado, la

Secretaría de Educación Pública (SEP) registró en 1992 que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) otorgaron un financiamiento a México, para mejorar la oferta educativa en las poblaciones más desfavorecidas del país. Durante catorce años se diseñaron y operaron programas compensatorios bajo el auspicio de expertos de estos organismos y estaban orientados a revertir los efectos del rezago educativo en el medio rural e indígena. La misma Secretaría de Educación Pública relata que estos programas estaban condicionados por el Banco Mundial a que el gobierno obtuviera mejores resultados educativos, cambiara las estructuras administrativas de la SEP, diseñara auxiliares didácticos específicos, estableciera sistemas de control presupuestal, evaluara a los docentes a través de proyectos, estableciera sistemas de incentivos, fomentara la participación de padres de familia en las labores escolares, estableciera estándares y evaluación de aprendizaje, enseñanza y gestión, etcétera (SEP, 2000).

Aunque, en este caso, se describen algunas condiciones para recibir préstamos de organismos financieros internacionales, en general no se encontraron declaraciones gubernamentales que aceptaran la incidencia en las decisiones del gobierno en el ámbito educativo o características de estos contratos. Noriega (2000) comenta que le fue difícil, cómo investigadora, acceder a información para conocer cómo fueron negociados los financiamientos para proyectos educativos, ya que los documentos de los convenios eran de acceso restringido y para “uso oficial”, por lo que su contenido no podía ser revelado sin autorización de la agencia internacional.

Otro ámbito de influencia de los organismos internacionales se ubicó en las recomendaciones que se plantearon desde diversos foros internacionales. En este periodo, las actividades de estos organismos enfocados en tratar asuntos educativos se incrementaron de forma sin precedente, por ejemplo, se llevó a cabo la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos en 1990, La Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, La Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad en 1994, La Reunión de mitad del decenio del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos en 1996, entre otros.

En otro sentido, las políticas públicas que aplicó el gobierno mexicano, enfocadas en la evaluación de aprendizaje, cambiaron la forma de entender la evaluación en el Sistema Educativo Nacional. En los documentos del Poder Ejecutivo Federal (1989) se establece la necesidad de la implementación de sistemas de evaluación durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, muy apegados a políticas económicas de corte neoliberal.

Se ha avanzado [...] en el desarrollo de modelos teóricos y construcción de instrumentos para evaluar [el] aprovechamiento [...] sin embargo, no se han aplicado de manera generalizada exámenes uniformes que permitan conocer con precisión el nivel académico alcanzado por los alumnos con respecto a los programas de estudio. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: p. 179)

Un aspecto a tomar en cuenta, es que el gobierno, en diversos documentos, comenzó a explicar los motivos para la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas educativas, para obtener información y poder modernizar la educación.

No existe un sistema de información que permita conocer [...] la situación prevaleciente en los servicios educativos existentes en miles de comunidades, ni tener un panorama cierto de las condiciones en que laboran los maestros adscritos a dichos servicios [...] desarrollar el sistema nacional de evaluación educativa como un elemento esencial para la toma de decisiones que favorezca el proceso de modernización educativa. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: p. 179)

El cambio en esta década con respecto a los años ochenta, es que las políticas educativas implementadas en el sistema educativo estaban dadas en términos de beneficios sociales (tasa de retorno social), cobertura del servicio, infraestructura o en satisfacer las necesidades de recursos materiales y humanos. Posteriormente, se empezó a poner énfasis en los resultados de aprendizaje y en la tasa de retorno privada (beneficios económicos). Además, el gobierno inició una revisión de la pertinencia del aparato institucional, por lo que se implementaron mecanismos de control y valoración del servicio.

Así, la apertura para llevar a cabo evaluaciones de desempeño laboral de docentes y alumnos, fue un paso crucial para la rendición de cuentas en la administración pública de la educación en México y la evaluación se consideró como una estrategia óptima para dar cuentas de lo que sucedía en las aulas y en el sistema educativo en general.

A decir del gobierno: “[...] la aplicación de las evaluaciones en distintos ámbitos educativos solo coincidió con las tendencias académicas y reformas que se aplicaban en diversos países” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: p. 183). Aunque, durante este periodo seguía siendo difícil obtener información sobre los resultados de evaluaciones de aprendizaje, ya que no eran del dominio público. Latapí (2001) registró que algunos académicos mexicanos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales impulsaron mecanismos de presión para conocer los resultados de evaluación de políticas públicas educativas con respecto al aprendizaje.

En el nivel de educación básica, a finales de la década de los 90, México comenzó una activa participación en las principales evaluaciones de aprendizaje a nivel internacional. Por su capacidad de convocatoria y poder de enunciación, destacan el *Programme for International Student Assessment* (PISA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la prueba *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) aplicadas por la Asociación Internacional del Rendimiento Educativo (IEA) y el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, estas evaluaciones comparten complejas características procedimentales para medir el rendimiento de los estudiantes en cada uno de los países participantes y han sido determinantes en el rumbo de los sistemas educativos en el mundo.

Otra forma en que impactaron los lineamientos internacionales al Sistema Educativo Nacional (SEN) fue en la necesidad de implementar reformas educativas de gran calibre. Bonal (2002) analiza que las reformas al sector educativo que se han realizado en la última década tienen influencia de las agencias financieras internacionales y las corrientes de renovación de los sistemas educativos en todo el mundo y han provocado un ajuste estructural a los sistemas educativos con el propósito incorporar a los diversos países en la economía global.

En este aspecto, se pueden encontrar estudios de pedagogía comparada a nivel internacional. Gorostiaga y Tello (2000) realizaron un abordaje teórico desde la cartografía social para estudiar la influencia de la globalización en la implementación de reformas educativas. El propósito fue caracterizar y comparar las perspectivas que fundamentan teóricamente a las reformas de diversos países, entre ellos México. En su mapeo identifican siete perspectivas: economicista, inserción imperativa, integracionista, humanista, crítica normativa, crítica analítica y mundialización. Desde su opinión el modelo económico da lugar a las acciones gubernamentales que se fundamentan en los principios del neoliberalismo. Los aspectos que se afectan tienen que ver con el modelo educativo, infraestructura, condiciones laborales y sindicales, currículo, pedagogía, didáctica, organización y gestión escolar, problemas de financiamiento y su vinculación con el desarrollo económico y social de los diversos países.

Noriega (2000) en su estudio se enfoca en mostrar “cómo las políticas macroeconómicas derivadas del nuevo modelo afectaron las políticas de financiamiento educativo y modificaron o redefinieron las relaciones de fuerzas entre: sindicatos, población demandante y atendida, trabajadores de la educación, burocracias y grupos de académicos, entre los más importantes” (p. 97 y 98). Uno de los aspectos que resalta la investigadora es afirmar que los objetivos de los modelos educativos se desprenden de un modelo de desarrollo surgido a partir de los procesos de globalización que llevaba a los esfuerzos de los países, no solo a la consolidación económica, sino en lograr un bienestar, por la vía de la generación de empleos. En este sentido retoma a Latapí (1995, en Noriega, 2000: 98) y argumenta que las corrientes neoliberales que sustentan a este modelo necesariamente impactan la forma de entender lo educativo. De acuerdo con esta investigadora, la fase de modernización de la educación en México, combinada con la globalización genera modificaciones y redefiniciones sobre la forma en cómo se van produciendo las políticas públicas. La interacción que se estableció entre sujetos internacionales y nacionales derivó en nuevas formas de entender los ciclos para diseñar políticas públicas. Afirma que:

El Estado mexicano se fue comprometiendo cada vez con el exterior y redujo su margen de maniobra, sobre todo a través del mecanismo de la deuda y de los empréstitos, los que se convirtieron en instrumento y principio organizador de los procesos de modernización, iniciados con los programas de ajuste, con implicaciones en el terreno de las políticas sociales y, en consecuencia, en el terreno mismo de las políticas educativas y de su financiamiento.
(p. 99)

Las políticas públicas y las reformas educativas que se están implementando en muchos países están orientadas básicamente en lograr la equidad y la formación para la competitividad con base en fortalecer la calidad, eficacia y eficiencia. Se pretende dotar a los alumnos de competencias para la vida, que les facilite el desarrollar capacidades que les permitan aprender por sí mismos, actualizar sus conocimientos y habilidades permanentemente para incorporarse a una sociedad cambiante y demandante de conocimientos vigentes, de alto valor de cambio, portables entre los sistemas educativos en el mundo y, con alta tasa de retorno contable y social.

A modo de resumen

En las investigaciones seleccionadas se identificó que en la década de los años 70 algunos estudios están relacionados con las políticas educativas de forma general que tratan principalmente aspectos como cobertura, inversión, financiamiento, problemas burocráticos, sindicales, programas de alfabetización y castellanización, informes de gobierno, desigualdad educativa, necesidades sociales, problemas de tipo organizacional entre entidades y la federación o relaciones entre SEP-SNTE. Sin embargo, no se aborda claramente la forma en que se diseñan las políticas públicas educativas y mucho menos, la influencia de organismos internacionales. En general, en estos estudios, no se describe ampliamente la forma en que los gobiernos diseñaron, aplicaron y evaluaron políticas educativas.

En el periodo de 1980, de forma incipiente se registra que no sólo de instancias gubernamentales, sino también investigadores y agencias internacionales analizaron o reflexionaron sobre las acciones gubernamentales con una perspectiva más crítica. Las políticas modernizadoras que desde los años 80 se enfocaron en elevar la calidad,

pertinencia, eficacia, eficiencia y equidad de la educación, tienen relación con las recomendaciones de diversos organismos internacionales, las directrices que se impulsaron desde diversos foros internacionales y las reformas que se comenzaron a implementar en diversos sistemas educativos en el mundo.

A partir de finales de los años 90 se encontraron trabajos de investigación que abordan las implicaciones o influencia de las políticas o recomendaciones diseñadas en organismos internacionales en las políticas públicas educativas nacionales, pero no se ahonda en su impacto específico sobre el currículo o prácticas en el aula. A finales de los años 90 se puede constatar la presencia y coordinación con instituciones educativas nacionales de las principales agencias internacionales. Un ejemplo de ello, son los préstamos condicionados a resultados educativos que se solicitaron al Banco Mundial o la activa participación del país en evaluaciones de aprendizaje a nivel internacional como PISA, TIMSS o LLECE. Los resultados de estas evaluaciones han sido determinantes para entender el rumbo que van tomando los sistemas educativos en muchos países.

Otra forma en que impactaron los lineamientos internacionales al Sistema Educativo Nacional (SEN) fue en la necesidad de implementar reformas educativas de gran calibre que tienen influencia de las agencias financieras internacionales y que han generado corrientes de renovación de los sistemas educativos en todo el mundo. En otro aspecto, se pueden encontrar estudios de pedagogía comparada a nivel internacional, cuyo propósito es caracterizar y comparar las perspectivas que fundamentan teóricamente a las reformas de diversos países. En este sentido, algunos estudios se enfocan en las políticas macroeconómicas que derivan en nuevos modelos educativos que afectan las políticas de financiamiento y modifican o redefinen las relaciones de fuerzas entre: sindicatos, población demandante y atendida, trabajadores de la educación, burocracias y grupos de académicos, entre los más importantes, y que dan lugar a un modelo surgido a partir de los procesos de globalización. La fase de modernización de la educación en México, combinada con la globalización genera modificaciones y redefiniciones sobre la forma como se van produciendo las políticas públicas. La interacción que se estableció entre sujetos

internacionales y nacionales derivó en nuevas formas de entender los ciclos para diseñar políticas públicas.

El presente estudio permitió dar seguimiento a algunas acciones gubernamentales, que, desde la influencia internacional, generaron políticas públicas educativas que incidieron, en alguna medida, en el proceso de aprendizaje como parte de una lógica de insumo-proceso-producto que comenzó a cambiar la forma de entender a la educación.

Se observó que las acciones de la Secretaría de Educación Pública, en las últimas décadas, están fuertemente permeadas por una agenda internacional que proviene principalmente del Banco Mundial, UNESCO u OCDE. Las reformas al sector educativo que se han realizado en la última década en México forman parte de corrientes que procuran el cambio de los sistemas educativos en muchos países para hacer frente a los problemas del sistema socioeconómico que se gesta a nivel mundial. Sin embargo, son pocos los estudios que han dado seguimiento a la forma en que el gobierno interactúa con las agencias internacionales, los acuerdos a los que llega como miembro, las condiciones en que se solicitan los créditos, la forma de realizar políticas públicas educativas a partir de las agendas concertadas de manera internacional desde organismos internacionales, las políticas públicas educativas que derivan y sus resultados.

Capítulo 3. La globalización, Estado y gobierno

En el presente capítulo, se presenta el nivel *extra textual* (primer nivel de significación), que pretende develar la disposición que adquieren ciertos discursos dentro de un sistema. Éste funciona, dentro del análisis textual, como un marco de significación general que conforma una particular *episteme* (Foucault, 1968) y comprende un conjunto de teorías, principios o argumentos que se enlazan para crear un sentido. Configura uno de los discursos que se puede considerar como dominante, ya que resulta en la concentración de significantes entorno a un punto nodal y de una serie de equivalencias discursivas. Tiene como característica la estabilidad momentánea (labilidad).

Desde esta forma de aproximación se pretende responder a la pregunta de trabajo: ¿Qué tipo de discurso sirve de marco de significación para que los organismos internacionales guíen las acciones gubernamentales en los países de influencia? El interés se focalizó en develar las estructuras por las que corre el discurso internacional que dirige las políticas educativas y que llegan hasta la escuela. Se buscaron documentos que permitieran identificar el marco discursivo, en el que se está circunscribiendo tal fenómeno, para posteriormente indagar, desde esta forma de intelección, cómo se articulan los organismos internacionales con los Estados e inciden en sus formas de gobernar.

Esto, de entrada, implicó en primer lugar, establecer los límites y criterios para la selección de documentos. Se procedió a realizar la búsqueda⁹ en bibliotecas y en las páginas web de los organismos internacionales, ya que es difícil acceder a contratos o procesos de trabajo

⁹ Con base en un método coherentista, durante el trabajo se realizó una actividad de ajuste entre lo teórico, las preguntas de trabajo, el objeto de estudio y los objetos textuales. Esto para identificar las relaciones diferenciales e igualdad entre elementos léxico-semánticos y describir las estructuras discursivas, relativamente estables, que han sido fijadas en corpus textuales como resultado de las prácticas sociales dentro de un periodo determinado.

que se han realizado en las instituciones mexicanas. Para guiar la búsqueda, se establecieron cinco criterios para la selección de textos:

- Tuvieran relación con la educación.
- Presentaran un modelo o enfoque sobre la educación.
- Presentaran una agenda educativa que incidiera en las políticas públicas de sus países miembros.
- Incidieran en la eficacia del gobierno, instituciones y escuela.
- Presentaran estrategias y mecanismos de interacción con los gobiernos para el diseño, aplicación y evaluación de políticas educativas.

Uno de los problemas que se enfrentaron al iniciar la investigación fue el poco seguimiento que se da a la forma en que el gobierno acuerda el trabajo conjunto o seguimiento de agendas con los organismos internacionales. Pocas son las investigaciones que se han desarrollado sobre el tema. Esto, además, se complica con el hecho de que, en muchos casos, el acceso a ese tipo de información en las instituciones es restringido. Por lo que se optó por la estrategia de buscar la información referida al país, en los portales de estos organismos.

Así, la búsqueda arrojó la selección de 74 textos: 20 del Banco Mundial (BM), 6 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 8 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y 36 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

De estas organizaciones, se seleccionaron los trabajos de la OCDE, el BM, BID y UNESCO, por ser los organismos que inciden principalmente en educación en el ámbito internacional y presentan intereses compartidos e incluso, aproximaciones de forma semejante (enfoque economicista) al fenómeno educativo. Particularmente, el estudio se centró en el trabajo que desarrolla la OCDE, debido a que se contó con acceso amplio a información, tal como: evaluaciones, marcos teóricos, marcos técnicos, investigaciones y, recomendaciones que

abarcen diferentes niveles de gobierno y que inciden directamente en la política educativa nacional.

Así, en el presente capítulo, se expone que se identificó lo que se conoce como el fenómeno de la globalización, mismo que funciona como un marco de significación. Este fenómeno, cual discurso dominante, articula, entre otros, al educativo. Por un lado, su importancia radica en que, para efectos de política pública internacional, provoca desplazamientos de sentido en el modo como se concibe al Estado y su estilo de gobernar e incide, principalmente, en la forma de entender aspectos tales como: autonomía y soberanía. A estos significantes, los pone en crisis, ya que se requiere del ajuste de su sentido para poder establecer la relación entre organismos internacionales y los Estados.

Asimismo, se expone cómo los organismos internacionales cuestionan la forma de gobernar de sus países miembros, poniendo en tela de juicio la eficacia de los gobiernos y de sus gobernantes. Finalmente, se describe la forma en que, desde estos organismos, con base en los fines de la globalización, se establece cómo deberían actuar los gobiernos, instituciones y funcionarios. Se identificó que, para tal efecto, hace uso de un discurso basado en tramados teóricos como: gobernabilidad, gobernanza, nueva institucionalización y nueva gerencia pública.

La globalización

Durante el análisis de textos, se identificó que, en las últimas décadas, uno de los más importantes fenómenos que ha marcado la forma en que se concibe la educación a partir de la interacción entre los países es la llamada “globalización”. Es decir, este concepto funciona como el principal núcleo sintagmático o punto de capitón. Es una pieza estructurante que establece la coherencia en el proceso de anudamiento¹⁰ entre discursos. La importancia de haber identificado a este fenómeno radica en que se constituye como un núcleo que articula aspectos de índole socioeconómico, que son la mayor preocupación de los gobernantes de las economías más desarrolladas en el ámbito internacional.

La globalización es un fenómeno que se constituye como un marco de racionalidad, el cual determina las reglas para la construcción del conocimiento; valor a la verdad; mecanismos de inclusión y exclusión; sistemas de control y evaluación, por ende, ha ido determinando “lo dicho y lo que puede ser dicho”. Consecuentemente, establece un marco de significación desde el que se desprenden formas de entender el mundo. Tiene un amplio espectro, en cuanto a su alcance y sentido, ya que ha sido abordado desde lo político, histórico, filosófico, económico, ecológico, sociológico, geográfico, etcétera, por lo que, sus aproximaciones han generado múltiples posiciones y objetos teóricos para su inteligibilidad.

Entre los estudios sobre globalización que se consultaron, por un lado, se encontraron posturas críticas que cuestionan su existencia como un fenómeno nuevo, por otro lado, aquellas que enfocan su interés en la dimensión económica, tanto a favor, como en contra y, finalmente, posturas que analizan sus efectos o analizan la conveniencia de que los Estados se adhieran u opongan. En términos generales y resaltando algunas de las posiciones de los investigadores que se encontraron están las siguientes: “no existe el fenómeno llamado globalización” (Ghemawat, 2007); “no puede entenderse como una homogeneización política y económica que abarca a los gobiernos del todo el planeta” (Buenfil, 2000b); “es un proceso de integración política de los Estados en un solo sistema

¹⁰ El anudamiento se refiere a “cualquier práctica que establezca relaciones entre elementos de manera que sus identidades sean modificadas como resultado de la práctica articuladora” (Laclau y Mouffe, 1987: 105).

y es necesario que todos los países participen de tal evento' (Del Valle, 1992; Robertson, 1990); "sus fines son comerciales" (Beck, 2001); "es necesaria para el desarrollo económico de los países" (Banco Mundial, 2002), "es otra etapa del proceso capitalista" (desde una posición marxista) (cfr. Marx, 1995); "es un proceso internacional unificador e integrador" (Held y McGrew, 2000); "su actividad tiene consecuencias ambientales" (Beck, 1992; Goldblatt, 1997); "los gobiernos y personas deben resistirse a la globalización" (Abreu, 1993); "es la actividad individual que cada Estado debe enfrentar" (Hirst y Thompson, 1996).

Se entiende, para efectos de esta investigación, que el término globalización empezó a utilizarse, con una connotación básicamente económica, aproximadamente en la segunda mitad del siglo XX. Held y McGrew (2000), consideran que, el proceso de integración entre Estados, en siglos anteriores, fue esencialmente de tipo regional, pero, como un fenómeno de alcance global, lo ubican hasta el siglo XX. Consideran que es con la consolidación de los Estados-Nación, que se producen las condiciones jurídicas y políticas necesarias para propiciar el proceso unificador e integrador. En este sentido, durante el siglo XX, la penetración internacional del conocimiento filosófico, científico o social, el comercio internacional; la integración (regional, continental y posiblemente, mundial); el imperialismo y colonialismo; las guerras mundiales y, el desdibujamiento de fronteras, doctrinas políticas y económicas han dado lugar a las condiciones que permiten la emergencia lo que hoy se presenta como globalización.

Friedman (2002) afirma que, en las últimas décadas del siglo XX, se presentó la sustitución del sistema internacional heredado de la Guerra Fría, el cual tenía como principal característica la división internacional.¹¹ Específicamente, después de la caída del

¹¹ La conclusión de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a la Guerra Fría que estableció un orden mundial bipolar basado en la rivalidad de los Estados Unidos y la Unión Soviética. En 1945, el mundo estaba dividido en dos bloques ideológicos y económicos. Estos dos bloques entraron en confrontación directa, lo que hacía posible una guerra nuclear. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos para no perder influencia en Europa otorgó apoyo a algunos países con el Plan Marshall. La construcción del muro de Berlín es un claro ejemplo de lo que acontecía en ese tiempo. Este muro se construyó con el fin de evitar el flujo de personas, productos, servicios y capitales entre las zonas de influencia capitalista y socialista.

socialismo, los estudios que se ha realizado se caracterizan principalmente por enfocarse en la expansión comercial y el desarrollo del capitalismo (actualmente en su versión neoliberal). Por lo cual, se entiende que la globalización está directamente ligada a este modo de producción, división internacional del trabajo, dinámicas sociales y políticas socioeconómicas en las diferentes regiones en el mundo.

Desde una perspectiva marxista, la globalización es cuestionada como un fenómeno nuevo, ya que se asume como una tendencia inmanente del capital. Es decir, se funda sobre un proceso de internacionalización y reordenamiento de los procesos de acumulación del capital. En el cual, se ha pasado de la producción y exportación de mercancías a la producción, exportación de capital (cfr. Marx, 1995).

Luxemburgo (1967) analizó que, los bajos salarios y la acumulación de producción dentro de un sistema cerrado, en algún momento, resultaría en que el proletariado produciría mucho y consumiría poco, por consiguiente, los inversionistas no lograrían vender toda su producción en el mercado interno urbano o las zonas rurales, tampoco sería suficiente para absorber la producción industrial. Para que se presentara la realización de la plusvalía, los capitalistas se verían obligados a colocar sus productos o capital en otros mercados para evitar la caída de la demanda, precios o ganancia.

Así, se puede advertir que se presenta a nivel internacional, un patrón de distribución mundial de productos, servicios o capital que resultan en una constante reacomodación económica, en el que se busca la mayor rentabilidad. Eso se puede observar en las últimas décadas, en el hecho de que se ha establecido una intrincada red internacional de intercambio de bienes o servicios y, los organismos financieros internacionales y bancos privados se interesan en otorgar créditos a empresas y países (Petrella, en Boyer y Drache, 1996).

Por otro lado, la globalización es el resultado del incremento de las interconexiones entre las sociedades y los Estados a nivel internacional. Morales (2000), en este sentido, enfatiza la complejidad de tal interdependencia, como resultado de la construcción de un orden económico internacional que se produce cuando entra en contacto lo particular y lo general. Considera que se establece una relación de interdependencia, en dónde los procesos

particulares, sean estos económicos, políticos, financieros e incluso socioculturales, interactúan en sistemas internacionales, ya sea en forma de alianza o confrontación.

En esta línea, Del Valle (1992) destaca la importancia de abordar la globalización como un fenómeno necesario y como un proceso de integración política entre Estados. Sobre todo, tiene interés en analizar la forma en que los países más pobres y menos desarrollados se van incorporando al proceso globalizador, ya que considera que podría ser un problema el que sean excluidos para el desarrollo económico mundial. Afirma que, la globalización abarca a todo el planeta de manera directa o indirecta. Desde este enfoque se entiende que interactúan tendencias opuestas como la fragmentación-integración, centralización-descentralización, global-local y homogéneo-heterogéneo.

Lo que actualmente se encuentra en discusión es si la globalización es el precedente de un gobierno mundial o aún no se puede hablar de tal situación, dadas las disputas de grupos económicos que generan diversos polos de desarrollo económico a nivel internacional. Hirst y Thompson (1996) se enfocan en el estudio de la internacionalización de las relaciones económicas, pero aseguran que esto no significa que se está generando una organización económica global. Estos autores identificaron que, a partir de los años 70, se ha incrementado la relación internacional entre mercados monetarios y capitales, pero consideran que actualmente las relaciones económicas más importantes, aún se presentan entre las economías de mercado más desarrolladas y se percibe una participación de países menos desarrollados en el proceso. Comentan, que aún se seguirán diseñando y aplicando diversas formas de regulación en la conformación de bloques económicos y comerciales. Además, destacan que existen pocas empresas transnacionales que pudieran tener un impacto a nivel global, ya que en su mayoría tienen distintas características. Para algunos autores, que están en esta línea, es difícil pensar en la influencia de los organismos internacionales como instancias totalizadoras, como apunta Buenfil (2000a), quien concluye que no debe entenderse la globalización, como la homogeneización política y económica de todos los gobiernos:

La globalización no puede entenderse como la homogeneización del planeta bajo una dirección universal y las políticas educativas globales que son ya resultado del contacto entre el universalismo y particularismo se resignifican cuando llegan a los sitios particulares de las prácticas y de los agentes educativos. (p. 62)

Sin embargo, en un sentido opuesto, algunos investigadores advierten que sí es posible tal homogeneización como una forma de gobierno mundial y convocan a resistir este fenómeno (Abreu, 1993). Entre sus fundamentos para el rechazo está el que consideran que es un atentado contra la autodeterminación de los Estados, ya que tiende a la dominación económica con base en el sistema capitalista, por lo que, es otra forma de imperialización.

Así que, la globalización se presenta como la sustitución del sistema internacional heredado de la guerra fría, el cual tenía como principal característica la división internacional y está directamente relacionada con los modos de producción, división internacional del trabajo, dinámicas sociales y políticas socioeconómicas en las diferentes regiones en el mundo. Se entiende como una tendencia inmanente del capital. Es decir, se funda sobre un proceso de internacionalización y reordenamiento de los procesos de acumulación del capital. Consecuentemente, se asume que la globalización, se refiere a una integración socioeconómica, tecnológica, política, social y empresarial a escala mundial. En este sentido, la globalización está directamente relacionada con los organismos internacionales de tipo financiero, político y económico.

Momentos globalizadores a nivel mundial

De acuerdo con el Banco Mundial (2002), en el estudio: “Globalización, crecimiento y pobreza”, considera que existen tres momentos globalizadores, que fueron denominados como “olas”. La primera ocurrió entre 1870 y 1914. Explica que los avances en la ciencia y tecnología mejoraron el transporte y las formas de producir, por lo que se incrementaron el flujo de bienes, capital y trabajo. Pero, el proceso de interacción económica a nivel global benefició a unos países más que a otros. El ingreso *per cápita* global de los países participantes aumentó a una tasa sin precedentes, aunque no de forma suficiente para prevenir que aumentara el número de personas pobres, lo que provocó que se ampliara la brecha entre los países globalizados y aquellos países que no participaron del proceso. Lo que, a decir del Banco Mundial, llevó a un crecimiento económico desigual a nivel mundial. Por consecuencia, se pudo apreciar un movimiento migratorio de países en vías de desarrollo a ciertas regiones con mayor crecimiento económico.

La segunda ola se presentó entre 1950 y 1980. Este momento se caracterizó porque se concentró el crecimiento en los países ricos. Bajo la figura del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), principalmente países de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Canadá y algunos países asiáticos, como Japón, establecieron tratados de libre comercio. Durante este periodo, la mayoría de los países en desarrollo, no participaron de forma relevante en los procesos de exportación y de flujo de capital. Por ende, estas mismas economías que pertenecían en su mayoría a la OCDE incrementaron sus tasas de crecimiento de una forma sin precedentes, lo que resultó en un mayor proceso de integración económica entre ellos. Pero, la disparidad de crecimiento entre economías dentro de la organización, llevó a que, con base en el diseño de políticas y programas, se comenzaran a tomar medidas para impulsar una mayor igualdad entre los países miembros.

La tercera ola se presentó alrededor de 1980 y llega hasta la actualidad. Se caracteriza por el mejoramiento de la tecnología, los sistemas de comunicación, por el aumento en la inversión y mayor participación en el comercio internacional. De acuerdo con la

Organización Mundial del Trabajo (OMT), los países menos desarrollados aprovecharon su abundante mano de obra para la manufactura de bienes y servicios. Países como Brasil, China, Hungría, India y México fueron de los que se beneficiaron del comercio e inversión internacional. Sin embargo, el Banco Mundial consideró que “mientras los nuevos globalizados [habían] comenzado a reducir su retraso, gran parte del resto del mundo en proceso de globalización, con cerca de dos mil millones de habitantes, estaban siendo marginados del proceso y consideró para afirmar tal situación, que su tasa de crecimiento agregado en los años noventa fue negativa” (Banco Mundial, 2002: xix).

El Banco Mundial considera prioritario, por el beneficio que se obtiene, el incluir, en esta dinámica globalizadora, a la mayor cantidad de países:

El problema mayor en el desarrollo de la economía mundial: es la inclusión... Una de las tendencias mundiales más molestas de las últimas dos décadas es que los países con alrededor de dos mil millones de habitantes están en peligro de ser marginados de la economía mundial.

(Banco Mundial, 2002: x)

Luis Alberto Moreno, presidente del BID en el año 2017, declaró que se “necesita más globalización y más integración” para la región de Latinoamérica. Consideró que la apertura de los mercados en las últimas dos décadas ha tenido un impacto positivo y aseguró que un crecimiento sostenido permitiría reducir de forma significativa la pobreza. Por su parte, Santiago Levy, vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID indicó que, el interés radica en que “... la región tiene un gran potencial ... integrada sería la quinta economía del mundo, por detrás de EEUU, la Unión Europea, China y Japón ... se convertiría en un jugador muy importante en los mercados globales... proponemos una ruta de integración más sencilla y más flexible, que se concentra primero en las ventajas comerciales y se edifica sobre una amplia red de acuerdos comerciales preferenciales que ya existen”, (Rivas, 2017, 3 de abril: s/p).

El BID sugiere que se realicen reformas institucionales, aunque destaca que, esta tarea no es fácil para algunos gobiernos, ya que implica liderazgo político, participación popular y capacidad de aplicar procesos de reingeniería institucional, de lo cual, a menudo carecen los países pobres, ya que constantemente se encuentran estancados por gobiernos

corruptos. El BID considera que uno de los factores positivos de la globalización es que ayuda a mover estructuras oligárquicas arraigadas, la sola exposición y observación internacional ayuda a socavar tales estructuras. Una vez que las economías de los países que se han ido incorporando al proceso globalizador tienen que participar de una competencia global entre los Estados nacionales, se favorece la transmisión de ideas e información que mejoran la capacidad de los ciudadanos para observar la actuación de sus gobernantes, al comparar el desempeño de sus similares, en otros países, y esto, va dando lugar a que se exija una mayor rendición de cuentas.

Para realizar tales reformas, diversos organismos internacionales han llevado a cabo estudios de tipo financiero, socioeconómico y político en sus países miembros, con el propósito de contar con información que les permita entender las diversas problemáticas y enfrentar las presiones e inestabilidades económicas que se producen a nivel mundial. La integración de los países, al proceso globalizador, implica el realizar macro ajustes a sus estructuras socioeconómicas y la revisión de las formas de gobernar en cada país. Con los procesos de modernización se procura mejorar la gobernabilidad, gobernanza, las instituciones, la calidad de productos o servicios para potencializar el crecimiento económico. Así, entre las acciones que se han aplicado a nivel mundial se encuentran: las reformas en áreas estratégicas como la energética, pensiones, salud, educación, laboral, hacendaría, telecomunicaciones, etcétera.

De acuerdo con la problemática en cada país, impulsan agendas de trabajo de ámbito internacional, que parten de estudios específicos, propuestas teóricas, experiencias de otros países o de la comparación de prácticas entre países. Así, se ha solicitado, en la medida de lo posible, la estandarización u homogeneización de procesos y procedimientos de la gestión gubernamental, el diseño de leyes y acuerdos, implementación de políticas específicas, estándares, controles o la creación de determinadas instituciones.

Sin embargo, esta forma de incidir en cada país, pone en crisis aspectos como la autodeterminación de cada Estado para elegir el tipo de gobierno que quiere y los objetivos que pretenden alcanzar para sus ciudadanos. Un aspecto relevante a entender, radica en

determinar cómo es que se han generado articulaciones discursivas que permiten a los Estados, la interacción con organismos metaestatales y, a la vez, que el Estado siga desarrollando sus actividades en función de los problemas, intereses y decisiones de sus ciudadanos.

El Estado, gobierno, autonomía y soberanía

Si bien existen diversas formas históricas de organización social, la presente investigación se enfocó en el Estado moderno, que es la versión que, de mejor manera, ha posibilitado la emergencia del fenómeno de la globalización. El Estado es la estructura sobre la que se monta el discurso de la globalización y que, además, se constituye en una condición *sine qua non* para su existencia. Esto es debido a que los organismos internacionales requieren de interlocutores (gobernadores) legitimados por sus sociedades. Los gobernantes, autoridades y diversos actores legitimados socialmente son actores clave para construir, diseñar, legitimar, aplicar o evaluar acciones provenientes de agenda internacional.

Sin embargo, al articularse el discurso de la globalización con el del Estado, a este último, le provoca una suerte de dislocación y desplazamiento de sentido, y lo lleva a un nivel de relación secundaria, pero estructurante. Se presenta una suerte de hipotaxis, en la que una organización internacional y un Estado unen discursos a distinto nivel y uno depende del otro. Esto debido a que, el participar en esta dinámica mundial, tiene implicaciones en cuanto a que cambia el sentido, al interior de un Estado-nación, y se produce una crisis que afecta esa totalidad o completud con el que funciona de manera aislada. Específicamente, esto se puede observar en la concepción de autonomía y soberanía del Estado.

Los “nuevos tipos de problemas [...] ponen en tensión las distinciones entre política interior y exterior, entre intereses soberanos del Estado-Nación y consideraciones de tipo internacional” (Held, 2007: 6 y 7 en Méndez, 2007).

La globalización modifica estos significantes, porque de ello depende la forma en que interactúan los organismos internacionales con los Estados y éste con sus ciudadanos. Razón por lo cual, se consideró pertinente analizar, en la medida de lo posible, el desplazamiento semántico que se ha producido en estos términos y se desarrolla a continuación.

Entre sus antecedentes más importantes del Estado, se encuentra el nacionalismo que dio lugar a la configuración de aspectos como la delimitación territorial, la libertad para realizar acciones y decisiones de acuerdo con los intereses de los gobernantes y gobernados, la autonomía, la soberanía, la formalización jurídica de la organización territorial, poblacional, y el orden legal en torno al gobierno.

El nacionalismo surge en diversos momentos históricos como respuesta a la crisis o necesidad de una identidad en algunas sociedades. La Real Academia de la Lengua Española, en una de sus acepciones, lo refiere como ideología que atribuye identidad propia diferenciada a un territorio y a sus ciudadanos, y en la que se fundan aspiraciones políticas muy diversas. En otra, se refiere a la aspiración de un pueblo o raza a tener una cierta independencia en sus órganos rectores (Real Academia Española, 2014). El nacionalismo se puede considerar como una ideología o acción socio-política que se basa en la identificación que realizan los habitantes de un territorio con una concepción de sí mismos, reconociendo entre otras cosas comunes el proceso histórico, idioma o cultura. Se instaura para construir o defender una comunidad y ésta requiere de una política y una organización jurídica para propiciar la unidad y el alcance de propósitos.

Sus principales características se comenzaron a delinear en el siglo XVII. Los antecedentes de estos rasgos están relacionados con la firma del Tratado de Westfalia de 1643 y 1648 (Acuerdo de Osnabrück) y la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos (Acuerdo de Münster de 1648). El tratado de Westfalia puede decirse que dio origen a un nuevo orden en Europa que tenía como base, la idea de la soberanía nacional (Gross, 1948). Con el tratado de Osnabrück se establecieron acuerdos para resolver conflictos de tipo geográfico. Por su parte, el tratado de Münster se enfocó a resolver los problemas con referencia a concesiones territoriales, asuntos políticos y jurídicos en el ámbito religioso. (Symcox, 1976).

De acuerdo con Brener (2013), las principales aportaciones de estos tratados en el campo jurídico fueron: un nuevo orden territorial con fronteras mejor delimitadas; un nuevo orden legal con derechos y obligaciones bien definidos para el Sacro Imperio Romano Germánico, que sustituyó al anterior régimen tradicional que resultaba no muy preciso. Mediante una nueva acta constitucional se determinaron las facultades y derechos de los Estados

alemanes en sus relaciones con el emperador y un nuevo orden legal para regular la convivencia en el espacio germánico, entre los poderes establecidos y las tres religiones institucionales (el catolicismo, el luteranismo y el calvinismo) (p. 10) .

Las naciones son entidades culturales. Son comunidades de personas que sienten que tienen la misma identidad en virtud de compartir culturas, historias, lenguas; y la geografía de esas comunidades no se corresponde necesariamente con la geografía de las fronteras políticas. La nación es un pueblo con nombre que reconocen la solidaridad y la identidad compartida en virtud de una cultura compartida, la historia y la patria territorial. (Woodward, 2000: p.125)

Desde un punto de vista económico, para Marx y Engels, la nación es un estadio superior en el desarrollo histórico de la humanidad. Esto implica la superación del modo feudal de producción y el establecimiento del capitalismo. Marx y Engels utilizaron el término “nación” para la población que es permanente en un estado-nación, y “nacionalidad” para las comunidades étnico-culturales que no habían alcanzado un estatuto nacional “completo” y que no tenían un carácter de Estado propio. Consideraban que además de compartir lengua, tradiciones, historia y territorio se requería compartir un nivel de desarrollo económico y social. (Munck, 1986: 9-28).

En este sentido, Gellner (1995), considera que el concepto de “Estado nación” es el resultado de la modernización y de la industrialización. La división del trabajo que deriva de tales aspectos, demandan de procesos de comunicación, con base en sistemas de significación compartidos que se van ajustando a los requerimientos económicos y culturales de las sociedades modernas. Por otro lado, en su definición se considera como un factor determinante los aportes del racionalismo, desde el cual se generó el concepto de "ciudadano", que da lugar al reconocimiento del individuo y del Estado. Lo que propició un sistema de leyes y normas para su aplicación en un territorio determinado. Desde este marco, la idea de Estado implica la necesidad armonizar los intereses del individuo y la comunidad, pasa por aspectos como la seguridad, libertad o garantizar el derecho de propiedad, como resultado natural de la cooperación entre individuos en la búsqueda de la felicidad.

La instauración de los Estados modernos implicó la renovación y desplazamiento de las antiguas instituciones dando lugar a un nuevo orden social de tipo liberal, burgués y capitalista. El término Estado-Nación, en este contexto, se refiere al conjunto de instituciones que gobiernan dentro de un territorio ejerciendo una autoridad a partir del uso de medios legales y de coerción. Este territorio está delimitado por fronteras geográficas que establecen límites entre un Estado y otro. Desde un enfoque voluntarista de base francesa o jacobina, a partir de medidas unificadoras, el Estado —como poder central— da a la nación las características culturales, jurídicas, lingüísticas, étnicas, etcétera. Esto facilita la unión de personas y trabajos conjuntos para alcanzar metas comunes. Por otro lado, estos aspectos vinculados a la Revolución industrial (siglo XIX), propiciaron el crecimiento de una clase social que demandó garantías y condiciones para el desarrollo de un mercado de corte capitalista. El fenómeno que se presenta entre el crecimiento del mercado y el tamaño del Estado, se dio a la par del crecimiento de los imperios coloniales en la denominada época del imperialismo (Lenin, 1966).

En su libro *Teoría General del Estado*, Jellinek (1954) considera que el Estado tiene una doble naturaleza que es el fundamento de su existencia: tiene una constitución histórica y conlleva una base jurídica. Afirma, que las acciones que realiza el Estado no son fáciles de circunscribir y existe una discusión académica sobre la forma en que debe llamárseles. Se puede encontrar en la literatura que se les denomina como capacidades, atribuciones, funciones o cometidos. Según Bonnard (1926) las atribuciones son las tareas, que el Estado realiza y constituyen los objetos de su actividad. Esta noción de atribución podría compararse con la profesión de los individuos. Fraga (1990), considera que son las funciones, las que constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones. Los autores que consideran que el Estado tiene funciones, lo entienden como las diversas manifestaciones o formas de ejercicio de la potestad estatal (Carré de Malberg, 1948). Para Sayagués (1963), son aquellas que están vinculadas a la cualidad del Estado, que no se pueden concebir, sino por ejercicio directo de éste. Por ejemplo: la defensa nacional, seguridad nacional, control financiero, etcétera. Por su parte, Repetto (2003) amplía la definición y considera que:

Es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (p. 6)

Una característica del Estado que irrumpe actualmente, es la que permite la emergencia de la globalización. Se refiere a su función para garantizar la estabilidad socioeconómica al interior para propiciar relaciones de distinto orden al exterior. Es decir, debe hacer uso de sus capacidades para monopolizar la violencia, el poder social, la institucionalización de la autoridad e identidad colectiva, para vigilar y equilibrar la vida social, todo en aras de garantizar el desarrollo socioeconómico, según agendas o acuerdos internacionales.

De acuerdo con Albi, González-Páramo y López (1997), se puede entender al Estado como una macro-organización institucional con capacidad y relativo poder para intervenir en las llamadas “fallas del mercado” (doctrina del interés colectivo); en los “fallos del Estado” en cuanto a los problemas de gobierno, control y garantía de los derechos de propiedad, (información imperfecta y mercados incompletos) y, con poder para establecer soluciones a problemas de organización social y empresarial.

Aunque, se supone que, en la mayoría de los casos, desde la doctrina del interés colectivo, el Estado debe intervenir en función de propiciar el máximo bienestar social. Se entiende que cuando “falla” alguno de los factores que produce la eficiencia del mercado, debe establecer mecanismos para facilitar la realización de transacciones regulando los procesos económicos. Se asume, desde esta perspectiva, que los servidores públicos solo actúan en función de maximizar el bienestar social; tienen la información, los poderes suficientes y es el Estado quien establece los incentivos que los lleva a obrar de esa forma. Así, el Estado interviene en el proceso económico al establecer las reglas de funcionamiento, regulación del mercado y dictar normas para todos los agentes económicos.

La finalidad de toda administración moderna consiste en encauzar concretamente las manifestaciones vitales del pueblo hacia el bienestar general, determinar la materia de los actos que en su naturaleza están ya ordenados al bien común y finalmente definir las nuevas formas de actuación para mantener la paz social. (Pereña, 1956:94)

Pero, esta forma de actuación del Estado, podría no estar en total concordancia con los intereses supranacionales y la dinámica social con el exterior. Actualmente, en un ambiente globalizado, el Estado debe mantener el orden social y económico al interior, pero también debe operar hacia afuera de la nación, procurando defender y “hacer coincidir” el bienestar de sus ciudadanos, con el interés de otros Estados que también procuran bienestar para los suyos. En algún momento, sus actividades en los dos ámbitos tenderán al choque de acuerdo con las circunstancias políticas y económicas. En este sentido, toma importancia determinar su capacidad de negociación, autonomía para dictar leyes y su nivel de poder para hacer políticas en aras de defender los intereses de sus ciudadanos.

Como se abordó anteriormente, los inversionistas y organismos financieros internacionales buscan mercados con relativa estabilidad y que garanticen dividendos. Por lo que, es de su interés, la profesionalización de los gobiernos y, procuran Estados fuertes y legítimos. De acuerdo con una encuesta sobre *Capacidades del Estado* aplicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006b:7), se identificaron tres tareas primordiales que debe tener el Estado:

- I. Asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
- II. Garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
- III. Asegurar una coordinación efectiva de políticas entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito.

Estos aspectos se impulsan como una forma de concebir la actuación del Estado y sus sistemas de gobierno, a partir de las nuevas reglas económicas y políticas internacionales. La necesidad de establecer reglas entre países, ha llevado a tratar de establecer mecanismos económicos, administrativos y políticos que faciliten la interacción a nivel

internacional. Esto implica que, cuando un Estado que se considera soberano, se encuentra con otro también considerado por sí mismo como soberano, ambos deben establecer o aceptar las reglas del juego, las cuales se determinan en un nivel meta-estatal. La obligación de procurar el mayor bienestar para sus ciudadanos, frente a otros gobernantes los coloca en un campo de lucha agonal.

Para tal efecto, en el mejor de los casos, cada gobierno debe concentrar y centralizar los intereses de sus ciudadanos y llevarlo a un campo de negociación internacional. Se entiende que el gobernante tiene facultades dadas por sus ciudadanos que le permiten ejercer, en la medida de lo posible, un poder en aras de defender sus intereses. Sin embargo, deberá lidiar con situaciones que ponen en crisis aspectos que se habían considerado como resueltos en el pasado, como los referidos a lo territorial, la libertad de cada Estado para tomar decisiones conforme a sus intereses en plena autonomía y soberanía.

Con los avances tecnológicos se han propiciado nuevos escenarios que facilitan las relaciones internacionales, lo que ha generado nuevas realidades que permiten el movimiento de capitales, personas o datos en tiempos muy cortos y, en muchos casos, de forma virtual. Esta situación favorece el acercamiento entre gobiernos o personas y permite que se expongan y confronten los intereses de cada uno en aras de tratar de llegar a acuerdos.

En este marco, por las condiciones y diagramas de poder que se establecen, merece especial atención la capacidad que tiene cada Estado para tomar decisiones de manera autónoma y soberana cuando tiene que negociar, sobre todo, en condiciones de desigualdad. Lo que lleva a cuestionar: ¿cómo es posible que un Estado pueda mantener el contrato social con sus gobernados, si está en crisis su soberanía frente al poder de otros Estados o conjunto de Estados? ¿Cómo puede ejercer su autonomía para dictar leyes o políticas, cuando se tiene que poner de acuerdo con otros Estados o conjunto de Estados sobre las mismas?

Consecuentemente, los términos “soberanía” y “autonomía” son puestos en crisis con respecto a la forma en que se habían construido históricamente. Por lo cual, se abordarán algunos aspectos que se consideran relevantes para la configuración de su significado y se abordará su posible desplazamiento de sentido en el marco de la globalización. Se asume que es necesario analizar tal desplazamiento, ya que es condición necesaria para que se pueda presentar la articulación, de lo contrario el país no podría participar plenamente de la globalización. Un ejemplo de ello podría ser el caso de Cuba, país que ha defendido su soberanía y autonomía a un precio político y económico muy alto.

De acuerdo con Valencia (2003), autonomía proviene del término *autos*, que significa *por sí mismo*, y *nomos*, que refiere a la *ley*. Consiste en la facultad que tiene un individuo, una comunidad o un órgano del Estado para darse sus propias normas o leyes (dicho sea de paso, de las cuales se derivarán las políticas públicas). Dice este autor que, también se utiliza este concepto dentro del derecho público, para designar la “potestad que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades... para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Charni, H. *et Al.*, en Valencia, 2003: 2).

Por otro lado, etimológicamente, el término *gobierno* proviene del griego *κυβερνειν* y significa “pilotar un barco” y en una de sus acepciones, se refiere al “gabinete” compuesto específicamente por el Poder Ejecutivo y los secretarios o ministros (cfr. Real Academia Española, 2014). Ahora bien, el gobierno requiere de una estructura, organización y funcionamiento específico de los poderes políticos.

Históricamente, se pueden identificar algunos momentos que permiten delinear la discusión actual. En la Grecia antigua se acuñaron los términos: *polis* o *Ciudades-Estado*. Para los griegos, lo político incluía a lo social, ambos fenómenos estaban imbricados. Entre los aspectos de índole privado y público, era más importante lo público. La política tenía una conformación horizontal, es decir, entre iguales y era posible en la medida que los individuos tenían resueltos otros problemas de las necesidades humanas básicas (Sartori, 2003).

Platón en su obra *La República* aborda el estudio del orden social, a partir de ideas sobre el bien, justicia y virtud. Su trabajo se basa en el cuidado de las almas de los individuos

como el origen de la felicidad pública y privada. Consideraba al Estado, en todo, semejante a una persona humana, a excepción de sus proporciones (Platón en Azcárate, 1891). En el caso de Roma, la palabra latina que denominaba a las ciudades era *civitas*, la cual tiene su origen en la *polis griega*. La *civitas* entendida en este contexto implicaba una fuerte base jurídica, ética y religiosa (Sartori, 2003).

Para Hobbes (1986), en una situación hipotética, el *estado de naturaleza*, antes de que se instaurara el estado civil, era una "*guerra de todos contra todos*". Para salir de esta condición se debió establecer un pacto entre hombres y surge el poder soberano. Para Hobbes, existen dos clases de soberanía: la que es de tipo institucional y por adquisición. La primera se refiere a un pacto en el cual los hombres renuncian a sus derechos en favor de la paz y la preservación de la vida, para lo cual requiere abandonar el derecho a gobernarse a sí mismo y lo entrega a un hombre o grupo de hombres. En el pacto que se establece, se entiende que el que adquiere la condición de soberano no pacta, sino permanece en estado de naturaleza. La segunda, la soberanía por adquisición, se ejerce por la fuerza, los hombres se sujetan al poder soberano por temor a la muerte. El dominio se puede obtener por generación, denominado poder paternal o por conquista también llamado despótico. En este último, la soberanía no está basada en el pacto, sino en el poder, el miedo y la ilegalidad. Hobbes comentó que ésta es la forma que dio lugar al "Leviatán", el cual posee y utiliza poder. El terror que inspira es capaz de conformar las voluntades para la paz y la mutua ayuda contra sus enemigos.

Por otro lado, con base en los principios doctrinales de Kant (1971), se propugna la libertad liberal individual como base para la concepción del Estado. Kant siguiendo a Rousseau considera el contrato social como requisito para que cada miembro de la sociedad entregue su libertad individual para convertirse en miembros de un ente social común, que es el Estado. Sin embargo, su idea de contrato *originario* resulta de la racionalidad, no es precisamente histórico como el de Rousseau, sino es un hecho que parte de la razón.

Kant sostiene que la salida del *estado de naturaleza* se da a través del contrato originario. La autonomía de los seres humanos es entendida como la voluntad para legislarse a sí

mismos, con la condición de que esa libertad no atente contra la libertad de otros. Para tal efecto, se requiere de la regulación a través del derecho que da lugar a la conformación jurídica del Estado.

A la par, en la conformación de reinos en Europa, los más altos poderes públicos recayeron en la realeza (*Imperium*). Entre las características de la realeza se les adjudicaba los siguientes aspectos: soberanía, dignidad, magnificencia, etcétera. Específicamente, el concepto de soberanía, según Jellinek (1954), se forjó en medio de la lucha entre poderes como la iglesia, imperios, señoríos y corporaciones. Es en la Edad Media que estas disputas, por el poder, dan sentido a la concepción de la soberanía.

La necesidad de concentrar el poder en una sola persona se concretó en las monarquías absolutas y dieron lugar a frases como “El Estado soy yo” de Luis XIV o que se les denominara a los reyes como “soberanos”. Con la constitución del sistema feudal se instauró el modelo de Cortes, como instancia en la cual la nobleza expresaba al monarca sus problemas y administraban ciertos territorios. Esta instancia es un antecedente para la división del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial.

Con Nicolás Maquiavelo se reconfiguró lo referente a las actividades colectivas, de lo que es el gobierno y el Estado. Es él quien ubica en el Estado, el poder central soberano, legislador y decisor para la colectividad en los asuntos exteriores e interiores y quién concibe las ventajas de la laicización de la *plenitudo potestatis*. Maquiavelo realiza su obra pensando al Estado como autónomo, auto explicativo y que, por sí mismo, podía incidir o afectar otros muchos ámbitos. En su obra *El Príncipe* (1513), utiliza el término de *lo stato*, para referirse al “estado de cosas del reino”. La palabra *status* es una locución latina que se puede traducir como “la condición de ser”. Boddio (2001) comenta que, para Maquiavelo, el príncipe, gobernante, autoridad o el Estado, como poder soberano, debe caracterizarse por tener una actuación eficaz. Para lo cual debía contar con una organización política, social, económica y jurídicamente organizada que le permitiera imponer su autoridad en el territorio de su gobierno y asumirse como soberano, lo cual implicaba el ser independiente y autónomo con respecto a otras comunidades del exterior.

Para Bodin (1992), en su obra de 1576, *Los seis libros de la República*, entendió que el poder de hacer leyes y exigir su cumplimiento parte de la capacidad de ser soberano. Afirmó que la característica del soberano es la de crear el orden jurídico y le dota de la facultad suprema de actuar. Apunta que la soberanía se ejerce desde un poder absoluto, porque no tiene que someterse a otro soberano, porque no reconoce a nadie después de Dios. Al hacer leyes no requiere el consentimiento de superiores o similares, ya que de lo contrario sería súbdito y no soberano. Considera que la soberanía es absoluta, indivisible y perpetua. Considera que el que se ostenta como soberano hace las leyes para que sus subordinados las obedezcan, pero apunta, que si se entiende que, tiene poder absoluto quién no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios, naturales o a leyes humanas que pueden ser comunes a todos los pueblos.

Con el desarrollo de la corriente liberal, el concepto de soberanía se resignificó y dio lugar a dos modalidades: la revolucionaria que, con base en la soberanía popular, el pueblo ejerce el sufragio universal y la conservadora, que asume la soberanía nacional en la figura del parlamento de voto censitario. El modelo de Estado liberal burgués surge como respuesta a la monarquía absoluta. En el contexto de la Revolución Francesa (1789), el concepto moderno de nación se puso en práctica en términos legales y políticos. Para los revolucionarios franceses la nación constituía la única fuente legítima de poder político (Baycroft, 1998: 5). El concepto de nación expresaba así la idea de una ciudadanía igualitaria, fundada en la unidad del pueblo a través de los principios revolucionarios de libertad, igualdad y fraternidad.

La concepción del Estado de derecho, se entiende como aquel que garantiza el ejercicio de derechos individuales a partir de la legalidad, competencia y responsabilidad jurídica. Implica que no debe existir una autoridad por encima de la ley y debe considerar mecanismos que, frente a un ejercicio inadecuado del poder estatal, los individuos tengan elementos jurídicos para exigir la penalización a la falta de responsabilidad de los gobernantes.

Resalta, en estas aproximaciones, la relación entre gobernantes y gobernados, el poder que le ceden estos últimos a través de un pacto social que, en el mejor de los casos, procurará el bien común, la defensa de sus intereses, reglas jurídicas claras y derechos. Dicho sea de paso, las políticas que derivan de esa capacidad del Estado para elaborar leyes, deben estar en función de las necesidades de los gobernados directamente. Con todo, en la actualidad, es preciso cuestionar sobre ¿qué es lo que hace en la actualidad a un poder soberano?, ¿en qué consiste la soberanía?, ¿en qué juego de fuerzas políticas se dirime?

Averiguar sobre la soberanía requiere poner al término en crisis, dentro de un juego de confrontación política y económica internacional. Desde el cual, ya no es posible entender la soberanía como “imperialidad, condición de *superiorem non recagnoscere* o *plenitudo potestatis*. A decir del investigador Ramiro (1952), en lugar de esclarecer la comprensión, lo oculta todo. Una primera aproximación se puede establecer a partir de concebir (como se presentó anteriormente) que solo puede darse la soberanía cuando la fuente y base provenga de los propios dominados o gobernados y debe presentarse una cierta homogeneidad entre miembros que conforman una sociedad, ya que ni entre extraños, ni en uniones sociales mecánicas o en grupos cerrados puede presentarse. Al interior de una nación, existe una diversidad de relaciones en sus diferentes sustratos sociales que la componen y que dan forma a la soberanía.

Consecuentemente, se puede inferir que, para que algún gobernador pueda ejercer la soberanía debe enfrentarse a una concurrencia de otros gobernantes y grupo de gobernantes que se podrían considerar, dentro de sus regiones, territorios u organizaciones, también soberanos. Por lo tanto, la soberanía se torna como resultado de una relación entre poderes y guerras vencidas, por lo que no es una cualidad. Se presenta bajo una constante lucha entre poderes y se visualiza mediante una posición que se adquiere y tiene una personalidad jurídica reconocida por todos.

Soberano es el poder que obtiene obediencia en concurrencia con otros poderes. Quienes elevan a la soberanía es el conjunto de los que obedecen; lo peculiar de esta obediencia está en que los que obedecen seleccionan al señor de su obediencia entre una pluralidad de aspirantes al señorío. Quienes obedecen constituyen un substrato social común a todos, tanto

respecto a los concurrentes que no pasan de ser aspirantes a la soberanía, como respecto al que obtiene la victoria; esto es: la soberanía [...] todos se hallan socializados entre sí de un cierto modo y grado [...] ha de existir un mínimo de homogeneidad interna entre sus componentes; estos han de hallarse mínimamente inter e intrasocializados para que pueda decirse que constituyen un sustrato social común. (Ramiro, 1952:47)

Pero, en otro nivel, ¿qué sucede cuando un gobierno decide formar parte de una comunidad internacional?, necesariamente presenta concurrencia con otros Estados soberanos que lo lleva a una situación de tensión, ya que, con el mismo mecanismo al interior, el Estado requiere del reconocimiento de otros Estados para constituirse al exterior como tal. Cuando se encuentran Estados, que se consideran a sí mismos como soberanos se presenta una dinámica que implica el choque entre entes que están constituidos en sí mismos como identidades completas.

Como resultado de su encuentro, tendrán que reconocerse como incompletos, tendrán que buscar el reconocimiento de su identidad por otros y puede llegar a presentarse la negación a la misma (como puede ser el caso del Tibet por China). La solución del conflicto puede derivar en el reconocimiento mutuo que tiene como característica un equilibrio de fuerza en constante tensión o la confrontación de entes que se niegan entre sí. En ambos casos, no pueden evitar el constituir una relación de interdependencia, en la cual, es difícil que se dé la anulación total de alguno de ellos. En estas condiciones internacionales, la presencia del “otro” (Estado) es condición *sine qua non* para la existencia de los Estados soberanos. Por lo menos, dentro del mundo occidental.

En la historia del devenir mundial predominan eventos en los que se ha presentado la dominación de un país sobre otro por la vía violenta. Sin embargo, esta práctica disminuyó al final de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo armamentista con tecnología nuclear o el costo económico que implica, le dio un giro a la forma de ejercer la violencia y hacer política, debido a la posibilidad de que en el juego militar nadie pueda ganar al final, por lo que se producen confrontaciones bélicas de “baja intensidad militar” o de corta duración, se prefiere apelar a procesos diplomáticos que se caracterizan por la amenaza latente.

Fernández (2014) apunta que la doctrina Estrada es uno de los acuerdos internacionales que determina el reconocimiento entre Estados, desde ésta, se establece que si un país reconoce a otro se establece un tipo de relación entre ambos que implica un reconocimiento internacional mutuo, por lo que se establecen relaciones diplomáticas. Sin embargo, la ruptura de relaciones diplomáticas no supone una pérdida de tal reconocimiento, ya que puede presentarse que, en una declaración formal, se puede dar lugar al reconocimiento, pero no necesariamente implica el inicio de relaciones diplomáticas.

La necesidad de reconociendo legal entre Estados es un acto que deriva en efectos jurídicos, en donde el reconocedor y el reconocido, crean vínculos de diferente naturaleza. Puede ser de igualdad, cuando el reconocimiento se da en coincidencia de circunstancias y en desigualdad, en la que generalmente se presenta un tipo de relación que tiene como característica la constante amenaza de la dominación.

Dentro del Derecho Internacional Público se estudia y regula el comportamiento de los Estados en el ámbito internacional, en cuanto a sus competencias y relaciones. Tiene el propósito de establecer ciertos valores comunes con el objetivo de garantizar la paz y cooperación internacional mediante el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional. Esta estructura de coordinación implica el reconocer a todos los Estados como soberanos, por esta razón no se considera como procedimiento el sometimiento a poder material ajeno. Para resolver tal asunto, se han creado figuras de subordinación voluntaria que, sin perder los Estados su soberanía y autonomía, se sujetan a reglas jurídicas que les obliga —sin excepción— a cumplir con acuerdos, tratados, pactos, convenios, cartas, memorándum, declaraciones conjuntas, etcétera. (cfr. Art. 38, Corte Internacional de Justicia).

Otro tipo de relación se establece cuando un Estado solicita un crédito a bancos u organismos internacionales financieros, implica una relación contractual de prestador y prestatario. Relación que se rige por marcos jurídicos mercantiles. Para garantizar o forzar el cumplimiento de contratos, normas, tratados, acuerdos o pactos, se han creado instancias meta-estatales ante la cuales se dirimen las controversias, tal es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por lo cual, se puede concluir que si bien en el pasado, fue posible que en ciertas “circunstancias” y “tiempo”, se ejerciera la soberanía por un determinado gobernante en su acepción conocida como “imperialidad”; en una condición de *superiorem non recagnoscere en pl enitudo pot estatis*-; en un sistema internacional, la soberanía ya no puede ser entendida como “una propiedad” que posee un sujeto, grupo de sujetos, instituciones nacionales o internacionales, sino que deriva de diagramas de fuerzas que se producen a partir de las interacciones, las circunstancias internacionales y condiciones al interior de cada Estado. En el entendido, de que los diagramas de poder no pueden ser fijos, ni absolutos, ya que siempre estará presente la contingencia y la posibilidad de emergencia de otros poderes. El término de soberanía actualmente es una condición en la que las funciones “soberanas” del gobernante tienen más que ver más con una posición jurídica y de función administrativa, que con un despliegue de poder.

Por lo que, la soberanía, no puede entenderse más como una especie de poder, ya no puede ser ubicada en una persona, institución o grupo de instituciones de ámbito nacional o internacional. Siguiendo a Deleuze (1975), no le pertenece a un grupo político o económico específico, tampoco se encuentra "localizada" en algún aparato institucional o persona, pero puede observarse su objetivación en leyes, normas, agendas políticas, etcétera. Como indicó el investigador Ramiro (1952), es más un medio que se utiliza para conseguir el poder, que un poder que no tiene superior alguno (propiedad). Es decir, un poder se torna soberano, no por sus efectos de dominación, sino por que utiliza un modo específico para constituirse en un poder supremo. Apunta, que un resultado similar puede ser obtenido por un acto de dominación, violencia o hegemonía, pero en estos casos no puede hablarse de soberanía.

Por lo que, para la comprensión de este fenómeno en un ámbito internacional, resulta útil considerar al Estado mexicano como un ente individual frente a otros en el plano internacional, tal cual lo concibió Platón (Platón en Azcárate, 1891). Éste al equiparar al Estado con un individuo permite la comprensión de la soberanía, la libertad o autonomía, como valores a los cuales no se debe renunciar, pero tampoco se pueden ejercer de manera absoluta. En este sentido Krasner (2001), ya apuntaba que los Estados-nación nunca han

sido verdaderamente soberanos y el modelo westfaliano de Estados-nación, como actores independientes con base en los principios de autonomía y territorialidad, nunca ha sido una norma para todas las naciones.

Con todo, el Estado moderno se ha convertido en condición necesaria para la globalización, ya que solo ésta es posible, en tanto cada Estado se convierte en una pieza estructural y estructurante que ayuda a ordenar el sistema socioeconómico global. El sistema se conforma como una comunidad altamente interdependiente, en el cual se establece un sistema de reglas y códigos sociales para la participación internacional, a partir de marcos epistémicos, teóricos y metodológicos o por decirlo de otro modo, el sentido que adquieren los Estados y sus gobiernos se organizan bajo cierto encuadre gramatical¹² que da lugar a una forma de concebir la actuación del Estado, gobierno e instituciones en un ámbito globalizado.

Cada Estado toma un lugar dentro de la arquitectura internacional y se puede evaluar la capacidad y habilidad que tiene un gobierno para: a) buscar el bienestar de sus ciudadanos y actuar en defensa de sus intereses a partir de las características de sus estructuras institucionales, procesos, decisiones y productos que obtiene y b) su eficacia para aplicar las recomendaciones en su país. Por lo que, esto demanda de los gobernantes, el contar con habilidades políticas, de negociación, de planeación o financieras de alto nivel y contar con un staff competente para dialogar, cabildear y negociar en un mundo económico altamente competitivo e impositivo.

Es de destacar que, para la legitimación de las decisiones del gobernador y su equipo de trabajo ante organismos internacionales, no necesariamente debe contar, con procesos de información y participación democrática de todos los ciudadanos, ya que él y su equipo tienen la facultad de decidir por todos los ciudadanos ante organismos internacionales, situación que resulta poco deseada, ya que podría erosionar la base democrática por la cual fue electo.

¹² Se relaciona con lo que denominó Foucault (1979) como “archivo”.

Gobernabilidad, buen gobierno y gobernanza

En la búsqueda de la estructura que sostiene el discurso de la globalización, como se presentó anteriormente, se ubicó que son los Estados, las piezas de soporte del fenómeno. La organización jurídica, social, territorial y política que tienen estos, configura la base sobre la cual es factible operar. Como se analizó anteriormente, es mediante una dislocación y articulación de discursos, lo que permite la interacción entre Estados y organismos internacionales, tal interacción, se produce, en la medida que se comparten reglas. En esta dinámica, se pudo identificar que, desde estos organismos, existe un interés sobre la forma de gobernar, ya que son los gobiernos, los entes que ayudan a sostener y articular la diversidad de relaciones entre los sistemas sociales y económicos, al interior y exterior en cada país.

Una de las preocupaciones de los gobiernos, de las economías más grandes, es el alto riesgo económico que representa el invertir en países con gobiernos que presentan condiciones *no idóneas* en diversos aspectos como los sociales, políticos, económicos, estructurales, jurídicos, etcétera. Para tratar de ayudar a minimizar los riesgos, los organismos internacionales, en tanto, asociaciones meta estatales, hacen recomendaciones para ayudar a re direccionar las formas de trabajo de distintos gobiernos alrededor del mundo, para mejorar su desempeño, principalmente fomentan la estabilidad social y el crecimiento económico. En el análisis de discursos, se encontró que, para lograr su cometido, utilizan discursos basados en corrientes teóricas vinculadas a los siguientes conceptos: gobernabilidad/ingobernabilidad, buen gobierno y gobernanza. En el siguiente capítulo se desarrollará el sentido de estos conceptos, de tal modo que se revele la estructura gramatical por la que corre el discurso de los organismos internacionales, en este nivel.

El concepto de gobernabilidad comenzó a utilizarse a partir de la década de los 60. Crozier, Huntington y Watanuki (1975), con su libro *The crisis of democracy*, colocaron en tela de juicio la capacidad de los Estados para gobernar efectivamente. El término ayudó a

establecer qué es lo que se espera de los diferentes gobiernos. Pagden (1998) considera que esta forma de conceptualizar al Estado y su gobierno se constituyó en una herramienta para la construcción de un “nuevo discurso” sobre las relaciones internacionales y las relaciones sociales interpersonales. Para Rosenbaum (1998), la gobernabilidad incluye una buena gestión del poder, reglas claras y estables para los agentes del mercado, y un libre juego democrático. Lo que requiere que el mercado sea una instancia reguladora, no sólo en materia económica, sino también social. Consideró que era relevante la participación de la sociedad civil y la implementación de mecanismos que propiciaran la coordinación y auto-organización de la sociedad civil con el Estado. Esto implica la reducción de las intervenciones-interferencias del Estado y de los poderes públicos.

En contraparte, también se analizó qué generaba la ingobernabilidad, Nohlen (1995: 7-27) se enfocó en observar la falta de eficacia mostrada por estos gobiernos, la deslegitimación y la pérdida de confianza de los sistemas democráticos. Investigadores como Arbós y Giner (1996), siguiendo a Habermas, consideraron que se produce la ingobernabilidad cuando se presentan dos factores: crisis de legitimidad y crisis de racionalidad. Ambos aspectos se generan a partir de la incapacidad de la burocracia para mejorar los mecanismos de control que les exige un modelo democrático. En este sentido, Alcántara (1995), propuso cuatro puntos de abordaje para el estudio de la ingobernabilidad: la crisis de la democracia; el rendimiento del sistema político (económico e institucional); la crisis del Estado y la incapacidad para generar estrategias económicas que permitan el desarrollo.

Huntington (1975) afirmó que se debía poner atención a la excesiva intervención del Estado en la economía, pues atentaba contra la independencia que debía existir entre la libertad política y económica. Consideró que la ingobernabilidad se debía a una crisis entre un modelo económico keynesiano y los procesos democráticos. En esta línea Buchanan y Wagner (1983), y Alcántara, (1995) afirmaron que una crisis financiera puede presentarse por las presiones de actores sociales que ven al Estado como un prestador de servicios inagotables. Consideraron que la ingobernabilidad puede presentarse como el resultado de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios, provocando una inevitablemente crisis fiscal.

Durante los años setenta, si bien, en algunos países de primer mundo, se había logrado establecer mecanismos democráticos para la elección de gobernantes, se comenzó a poner en tela juicio el desempeño y resultados de los mismos. En el caso de Latinoamérica, los estudios relacionados con la gobernabilidad/ingobernabilidad se enfocaron en analizar las condiciones socioeconómicas y la inestabilidad que presentaban las incipientes democracias en la mayoría de los países. Arbós y Giner (1996:9) concluyeron que la excesiva intervención estatal en la economía de mercado llevó a una crisis. La crisis de gobernabilidad se relacionaba directamente con las interferencias del Estado en los procesos sociales.

Kauffmann y Kraay, (2002), consideraron que el Estado debía garantizar tanto la estabilidad, la gobernabilidad y las condiciones para llevar a cabo políticas públicas que atendieran las necesidades de la ciudadanía, por lo que plantearon las siguientes condiciones:

- a) Procesos y reglas claras mediante las cuales los gobiernos fueran elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- b) Capacidad del gobierno para gestionar los recursos de manera eficiente.
- c) Formular, implementar, regular y reforzar políticas públicas.
- d) Respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones entre ellos (p. 5).

En esta línea, de acuerdo con Camou (2001), la gobernabilidad es un estado de equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para atenderlas de manera legítima y eficaz. Esto requiere de una serie de acuerdos a nivel de la cultura política, reglas e instituciones que participan del juego político, determinar el papel del Estado y sus políticas de orden estratégico. Para Camou, los paradigmas de gobernabilidad son un conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) enfocadas en resolver problemas de gobierno. Afirma que la gobernabilidad es una

propiedad de los sistemas políticos y está definida por su capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible y de acuerdo con las exigencias de un entorno cambiante. Camou (1997) realizó un ejercicio para establecer la tipología de la gobernabilidad:

- a) Gobernabilidad y eficacia/eficiencia: que se enfoca en la capacidad para alcanzar los objetivos al menor costo posible.
- b) Gobernabilidad y legitimidad: con base en el “buen gobierno”, enfatiza la capacidad del Estado para administrar la justicia, el ordenamiento político-social, respeto a los derechos humanos y el bienestar general.
- c) Gobernabilidad y estabilidad: se entiende como la capacidad del sistema para adaptarse de forma continua a las condiciones sociales con el propósito de lograr un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

En este enfoque destaca la existencia de una interacción entre gobernantes y gobernados en un estado de equilibrio para atender las demandas sociales de manera legítima y eficaz. Se requiere de un gobierno con la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por ende, debe tener el conocimiento y la habilidad para saber cómo diseñar, ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental, lo que exige ilustrar a la población para su participación de manera informada.

En un esfuerzo para socializar este tipo de forma de concebir al gobierno, el Banco Mundial diseñó los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno (GTI). Con los indicadores, se analiza la gestión de gobierno de más de 200 países y territorios, comprende seis dimensiones de la gobernabilidad. Este índice agregado, permite tener una aproximación sobre la fortaleza institucional que tiene un Estado. Este indicador es de vital importancia para las agencias internacionales de índole financiero, ya que relaciona el nivel de gobernabilidad con la volatilidad económica de los países. Los aspectos que comprende el indicador son los siguientes:

- a) Voz y rendición de cuentas, que se entiende como la capacidad de participación de los ciudadanos en la elección del gobierno, la libertad en cuanto a la libre expresión

de los ciudadanos, libre asociación y libertad de expresión en los medios de comunicación.

- b) Estabilidad política y ausencia de violencia.
- c) Efectividad gubernamental en cuanto a la calidad y prestación de servicios públicos, diseño, formulación e implementación de las políticas y el grado de compromiso del gobierno con las mismas.
- d) Calidad regulatoria del gobierno para diseñar e implementar buenas políticas y regulaciones que permitan el desarrollo del sector privado.
- e) Un Estado de derecho que garantice el respeto a las reglas de la sociedad, la aplicación de ley, el control del crimen y la violencia.
- f) Control de la corrupción y del dominio del Estado por élites con intereses propios. (World Bank, 2008).

El Banco Mundial realiza periódicamente mediciones, con base en estos indicadores, los países son clasificados de mayor a menor gobernabilidad, en una escala que va de -2.5 a 2.5. Como es de suponerse, el ranking cambia cada año, debido a las circunstancias de cada país y de las condiciones internacionales. Al parecer estos aspectos han dado lugar a una comprensión de la gobernanza que intenta fijar un sentido al enfatizar las acciones gubernamentales a partir de los resultados, la forma en que interactúa la sociedad y el mercado.

Ahora bien, para gobernar se necesita un gobierno potencialmente capaz, pero también una sociedad dispuesta, mediante un “contrato social”, a dejarse gobernar. En este sentido, el Banco Mundial, en el año de 1989, comenzó a emplear el término de “crisis en gobernanza”, para referirse a las circunstancias que se presentaban en algunos países en África, los cuales provenían históricamente de una etapa post colonial; estos países mantenían en una persistente pobreza y sus sociedades no se comprometían a darle legitimidad a sus gobiernos (Rojo, 2009).

Así, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional utilizaron el término para efecto de financiar proyectos de desarrollo en algunos países y condicionaban tales préstamos a que se establecieran *sistemas de gobernanza*, caracterizados por la eficacia y la eficiencia, con base en la participación social e implicaba apegarse a estrictos programas de ajuste económico (Conejero, 2005). Se aplicó un enfoque político institucional clásico de dirección jerárquica (*top-down*), que implicó ajustes estructurales, realizar proyectos de descentralización administrativa y la profesionalización de actores políticos.

En la década de los 90, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1995) utilizó el término de “buena gobernanza” (*Good go vernance*) para referirse a los propósitos a alcanzar al dar apoyo financiero a los países no desarrollados. Este organismo se enfocó en cuatro dimensiones: a) la económica, que se refiere al orden económico del mercado que debe ser competitivo, no discriminatorio y enfocado al crecimiento económico; b) la política, que implica a la creación de instituciones con enfoque democrático, legítimas, pluralistas y accesibles; c) la administrativa, que se enfoca a la eficiencia, transparencia y responsabilidad, y finalmente, d) la sistémica, que se conforma como una red de instituciones que protegen los valores que contribuyen a garantizar la libertad, seguridad y promueven la igualdad de oportunidades sociales.

Kofi Annan, Secretario General de la ONU en 1997, declaró que la gobernanza implica un “Estado de derecho, administración transparente, legitimidad política y reglamentación adecuada”, fundamentando su práctica en criterios políticos, culturales, medioambientales y sociales (Graña, 2005). Se refería a gobernanza como el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que asignan los límites y dan los incentivos para el comportamiento y participación social de los individuos, organizaciones y empresas en el proceso de gobernar.

Por su parte Rhodes (2000), incorpora a la definición de gobernanza aspectos de la empresa privada y se puede estudiar como: a) Gobernanza corporativa; b) El “buen gobierno” que se basa en los principios administrativos tanto de las empresas privadas, como de las públicas y tiene el propósito de garantizar la transparencia y la apertura de

información clave; c) La *New Public Management* que se refiere a la mejora de la eficiencia de la burocracia gubernamental mediante la introducción de métodos empleados por la gestión del sector privado; d) La Nueva Economía Política que hace hincapié en el cambio de relación entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado; e) La interdependencia internacional; f) El sistema socio-cibernético y g) La red que se contrapone a la existencia de un poder único y central.

En el año 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas consideró que la aplicación de un enfoque de gobernanza facilita el funcionamiento de las instituciones internacionales, estatales, regionales o locales. Se refería a la importancia de seguir normas, establecer procesos y comportamientos en cuanto a la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia de los gobiernos de la Unión Europea en todos sus niveles. Además, enfatizó la importancia de la transparencia y apertura de las acciones de las instituciones a la sociedad; participación de la ciudadanía en el proceso político; la responsabilidad de los servidores públicos, instituciones y Estados; eficacia en la aplicación de recursos, establecimiento de objetivos claros, evaluación de impacto, coherencia entre las políticas desarrolladas y las acciones realizadas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Por otro lado, algunos autores pueden establecer diferentes niveles de gobernanza: global y local (Kingsbury *et Al.*, 2004) y multinivel (Morata, 2002). La gobernanza local puede simplificarse al establecer que se refiere a las actividades del Estado dentro de su territorio y la global tiene que ver cómo la interacción y participación de un Estado con sistemas supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales o transnacionales. Por su parte, la gobernanza multinivel, se refiere a la participación del Estado en “sistemas de gobiernos integrados” como es el caso de la Unión Europea o, en alguna manera, a los tratados de integración comercial entre países.

Para efectos de esta investigación, al tratar de fijar un sentido para la gobernabilidad, se pudo observar que algunas líneas apuntan a la actividad que desarrollan organizaciones internacionales para impulsar una visión de lo que se considera un “buen gobierno” en los

países que participan de la globalización. Para lograrlo, a priori, se cuestiona la capacidad de los gobiernos para resolver problemas desde un marco del desarrollo económico y estabilidad social. Situación que ha ido modificando las funciones y la forma de actuación del Estado. Implica un aparato gubernamental que opera de manera cercana a la sociedad, por un lado, con eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad y, por otro, diseña, implementa, evalúa y rinde cuentas de las políticas públicas que se implementan para favorecer el desarrollo económico y estabilidad social.

Así, *grosso modo*, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la sociedad y la gobernanza con la calidad que tienen las acciones del Estado, a través de sus instituciones. Se lleva a cabo mediante la conexión entre necesidades y capacidad institucional. Por lo tanto, la gobernabilidad depende de la gobernanza; la efectividad de las acciones depende de la confianza y legitimidad que tiene el Estado en la sociedad, la forma de organización, características del tramado institucional, actores sociales, etcétera.

Neoinstitucionalismo, nueva gerencia pública y buena administración pública

Las relaciones internacionales requieren, en la medida de lo posible, de mecanismos que permitan la interacción entre instituciones gubernamentales en diversos ámbitos y a diversos niveles. Consecuentemente, se requiere establecer reglas compartidas que faciliten tal interacción. En este sentido, los organismos internacionales, en sus agendas, impulsan una visión compartida sobre lo que se espera de las instituciones en términos de legitimidad, fines y formas de trabajo para atender los problemas.

Principalmente, a los organismos financieros o de interés económico, les interesa que la toma de decisiones sea concertada, informada y razonada, además de que el actuar de los funcionarios esté enfocado, si bien en su interés propio, también en el incrementar el desarrollo socioeconómico. Por tal motivo, procuran profesionalizar a los diversos actores sociales dentro de las organizaciones gubernamentales para que sean eficaces, eficientes y rindan cuentas. Así, establecen lineamientos de agenda internacional para homologar estructuras institucionales y formas de entender la gestión pública en los diferentes países miembros.

Así, al analizar diversos discursos, se encontró que, para lograr tal cometido, los organismos internacionales utilizan tramados conceptuales basados en corrientes teóricas vinculadas a las siguientes corrientes: neoinstitucionalismo, buena administración pública y nueva gerencia pública. En el siguiente capítulo se desarrollará el sentido que adquieren estos conceptos y que funcionan como una estructura gramatical que configura el discurso, en este nivel.

Wells (1970) asume que son las instituciones las que constituyen la estructura de lo social. Se entiende a las instituciones como organizaciones formalmente establecidas que se caracterizan por tener un poder para intervenir en los problemas de la sociedad y son las que establecen las reglas sociales, siendo esto, lo que les posibilita negociar continuamente e incluso imponer un punto de vista en una sociedad.

Por su parte, North (1990) afirmó que las instituciones funcionan a partir de una serie de reglas que actúan como restricciones concebidas para moldear la interacción humana. El propósito es predefinir la forma que pueden adoptar los comportamientos individuales en un campo socialmente establecido, fomentar la cooperación entre sujetos y normalizar conductas en la sociedad.

En el caso de las organizaciones, al ser sistemas abiertos son afectadas por dinámicas sociales al interior y exterior. Las decisiones que se implementan parten de una lucha entre agentes sociales y se objetivan en acciones, en las cuales se observa cómo participan estos en sus múltiples interacciones, funciones, responsabilidades, derechos y restricciones (North, 1990). En la administración pública no hay un solo agente que tome decisiones, sino múltiples actores que interactúan en diferentes niveles y de diferentes formas, con cuotas desiguales de poder, en circunstancias y condiciones disímiles (Albi, González-Páramo y López, 1977).

Por otro lado, se debe tener presente que las decisiones y acciones del Estado, en muchas ocasiones no parten de un proceso racional, sino de una adaptación y reorientación de acciones que se llevan a cabo en etapas sucesivas a lo largo del tiempo y de acuerdo con los resultados de luchas entre grupos, las cuales permiten absorber o aminorar los potenciales desequilibrios que se producen por las circunstancias exteriores.

A esto, se debe añadir que en ocasiones las crisis sociales, económicas o naturales frenan las tendencias y rompen cualquier modelo que tenga como base la predictibilidad, por lo que, para planear se debe considerar que siempre está presente un factor de desorden, inestabilidad y azar. Así, las instituciones se deben entender dentro de un juego de fuerzas sociales, económicas, de orden natural y azarosas que, por consecuencia, siempre tendrán a la contingencia como una característica.

Quizá por lo anterior, se observó que, desde organismos internacionales, se comenzó a resaltar la importancia, de generar principios de orden para las instituciones a nivel internacional. En esta línea, el Banco Mundial estableció criterios para lo que consideró como una “Buena administración pública”:

-
- a) Un marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos, en un contexto jurídico competente e independiente.
 - b) Responsabilidad de los funcionarios públicos por sus acciones.
 - c) Información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos.
 - d) Transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción, con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos, y los operadores económicos (Banco Mundial en Graña, 2005).

Se puede observar que, dentro del marco de la escuela neoinstitucionalista, estos criterios están relacionados con la nueva gestión pública. Lo cual, dicho sea de paso, a su vez, se articula coherentemente con los principios que sustentan al discurso de la gobernanza. A decir de Stoker (1998), desde finales de los años setenta, la escuela neoinstitucionalista angloamericana le dio un fuerte impulso al término gobernanza. Con esto, se promovió la aplicación de métodos de la economía y se emplearon los métodos de gestión, administración y políticas relacionadas con las empresas privadas (*corporate governance*).

El neoinstitucionalismo¹³ para explicar el comportamiento social, económico y político de los actores asigna vital importancia al papel central de las instituciones en cuanto a su endogeneidad o exogeneidad (BID, 2006a). Desde estas dos categorías generales de análisis, se pueden abordar las prácticas sociales e institucionales para comprender la forma en que se elaboran políticas públicas. Los estudios institucionales exógenos se enfocan en los efectos de las instituciones, como si estos fueran una variable independiente y abordan la forma como se realiza la toma de decisiones; la interacción entre actores; la

¹³ El neoinstitucionalismo es una teoría enfocada en el estudio sociológico de las instituciones. Surge como otra forma de abordar el estudio de las instituciones de forma diferente a los enfoques como el funcionalismo, el conductismo y el marxismo. Las instituciones son espacios en donde los diferentes actores desarrollan sus prácticas considerando para su estudio aspectos socio-históricos.

implementación de las políticas y la relación entre el gobierno y los ciudadanos. La endogeneidad considera a la institución como una variable dependiente, en cuanto a la influencia totalizadora que ejerce sobre las acciones de los actores sociales, diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas. También existe una posición intermedia, en la cual no se aborda con un determinismo extremo la influencia o no de la institución en la toma de decisiones.

Desde este enfoque, se desataca la necesidad de tomar algunos principios y técnicas de la administración privada para trasladarla al sector público, que da lugar a la nueva gerencia pública (*New Public Management*). Ésta, se comenzó a aplicar en los Estados Unidos para darle un nuevo sentido a la administración pública. Se apostó por la “fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general” (Perry y Kraemer, 1983:10).

Durante el gobierno del presidente Bill Clinton, se le dio impulso al modelo de la Nueva Gerencia Pública. Con base en el estudio *Análisis de la Actuación Nacional*, se aplicaron los principios gerencialistas de la administración privada en las instituciones públicas. Entre algunas de las acciones más importantes que se llevaron a cabo, se encuentran las siguientes: dar prioridad a los usuarios de servicios o bienes, tener clara la misión de la institución, delegar la autoridad, dejar de formular objetivos para establecer resultados esperados, la satisfacción del usuario y soluciones de mercado más que soluciones administrativas (Gore, 1993; 7). A decir de Aberbach y Rockman (1999) se esperaba una participación mínima del Estado y que éste, sólo desarrollara las funciones administrativas y de gestión general de una forma eficaz y efectiva, necesarias para un libre mercado.

Los movimientos reformistas o *modernizadores*, en muchos países, han tenido el propósito de cambiar el enfoque de la administración pública y su cultura, enfocándose en los resultados, la gestión individual, las necesidades del mercado y la atención a las necesidades del usuario. De este modo, las estructuras organizacionales y cultura burocrática basada en reglas rígidas, comenzaron a orientarse por una visión más operativa y flexible. Se recomendó que se empezaran a sustituir las grandes estructuras institucionales, por entidades más pequeñas para atender aspectos específicos y de esta

forma, hacerlas más rentables, cercanas a las necesidades y enfocadas en la satisfacción del usuario.

Organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos [...] en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos [...]; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público. (Suleiman, 2000: 4)

Se asume que la nueva gerencia pública “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces y, además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit y Bouckaert, 2000).

Desde estas articulaciones teóricas se entiende la importancia de adaptar a las instituciones a un mundo cada vez más interconectado. Esencialmente, el neoinstitucionalismo y la nueva gerencia pública tienen una perspectiva que parte de un paradigma cimentado en la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas. En otras palabras, se procura la aplicación de tecnología de la gestión privada en las instituciones públicas; la racionalización de los recursos, el alcance de objetivos, la reestructuración de las organizaciones y sus procesos; la revisión a los procesos relacionados con la toma de decisiones, la disminución de la corrupción, rendición de cuentas y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

Las propuestas para la gestión pública se conciben como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor —en algún sentido—” (Pollit y Bouckaert, 2000). Lawrence R. y Thompson (1999) partiendo de la obra de Osborne y Gaebler llamada *Reinventando el*

Gobierno consideran que los aspectos más importantes de la modernización institucional se basan en procesos de reestructuración, reingeniería, realineación y reinención.

De tal modo han llegado a influenciar estos aspectos, que son un referente obligado para las acciones que han tomado los gobiernos de los países pertenecientes a la OCDE (Hood, 1991). La OCDE, impulsa estos principios, pero considera que se deben analizar también otras estrategias y considerar alternativas, desde un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” y le da mayor énfasis a devolver la autoridad a los funcionarios públicos, otorgar flexibilidad; asegurar el buen desempeño, el control y la responsabilidad; propiciar la competencia y la elección de candidatos; proveer servicios adecuados que satisfagan las necesidades de los ciudadanos; mejorar la administración de los recursos humanos; ampliar el uso de la tecnología de la información; mejorar los mecanismos de la regulación y fortalecer las funciones del gobierno central (OCDE, 1995). En este sentido se incorporan a este modelo conceptos como capacidad de los funcionarios para la “adaptabilidad”, “innovación”, “representación” y “participación” como una nueva configuración discursiva para el nuevo “paradigma post-burocrático” (Barzeley y Armajani, 1992).

A modo de resumen

En el presente capítulo, se observó que el concepto “globalización” funciona como un núcleo sintagmático o punto de capitón y se constituye como un fenómeno de tipo hegemónico. A partir de lo investigado se asume al fenómeno de la globalización como un fenómeno emergente relacionado con la tendencia inmanente del capital. Se funda sobre un proceso de internacionalización y reordenamiento de los procesos de acumulación del capital, en el cual se ha pasado de la producción y exportación de mercancías a la producción, exportación de mercancías y, además, exportación de capital.

Se pudo advertir que se presenta, a nivel internacional, un patrón de reacomodo económico, en el que se busca la mayor rentabilidad de los productos, servicios o capital. Esta situación produce relaciones comerciales y dependencias económicas de riesgo entre países, el cual, dependiendo de las condiciones socioeconómicas de cada país puede aumentar o disminuir, dentro de un juego de poderes y equilibrios geopolíticos y económicos a nivel mundial, lo cual es necesario atender.

La necesidad de pautas claras internacionales ha dado lugar a la creación de organismos meta estatales de tipo financiero, políticos, jurídico o económico que pueden, en alguna medida, propiciar el ordenamiento a nivel mundial, lo que ha puesto en crisis la concepción de Estado, soberanía, autonomía en cada país e incide directamente en las acciones del gobierno y el funcionamiento de sus instituciones públicas. Desde estas nuevas reglas del juego económico internacional, a los Estados ya no se les puede entender desde una condición de *plenitudo potestatis*, que implica la autonomía y soberanía, sino que se ha generado una reconceptualización y redireccionamiento de estos significantes, de tal modo que facilite la interacción entre países y, entre países y los organismos internacionales.

Debido a la necesidad de ordenar las interacciones de diversos tipos entre países y los altos riesgos que implica un país inestable en lo social y económico, los organismos internacionales tienen interés en determinar la eficacia y eficiencia de los gobiernos. Para tal efecto, el uso de tramados categoriales como gobernabilidad/gobernanza resultan útiles. *Grosso modo*, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la sociedad y la gobernanza, con la calidad que tienen las acciones del Estado, a través de sus instituciones. En el análisis de discurso, se encontró, a la vez, que se articula, coherentemente con el neoinstitucionalismo, que toma elementos de la economía. Además, de formas de entender la gestión, administración y política desde las empresas privadas (*corporate governance*). En esta línea de razonamiento, se identificó una articulación con el discurso de la nueva gestión pública y su relevancia radica en que favorece una actuación del gobierno de forma más económica y eficiente, con servicios y programas de mayor calidad. Desde este marco referencial, se busca reorganizar y reconceptualizar a las instituciones públicas para hacerlas altamente eficaces.

Este capítulo permitió comprender que, para favorecer el proceso de la globalización, los organismos internacionales impulsan recomendaciones basadas en estudios y propuestas teóricas. Estos conforman una arquitectura discursiva que, en su conjunto, guían las acciones de los gobiernos. Los discursos vinculados a la globalización han ido conformando un sistema de equivalencias discursivas en aspectos como formas de gobierno,

reconcepciones sobre lo institucional, reingeniería administrativa y de gestión que representa un conjunto de reglas y criterios basados en un tipo de razonamiento que a decir de Foucault (1979) determina un tipo de archivo. Lo que guía las acciones de los gobiernos dentro del paradigma de la calidad, eficiencia, eficacia, participación social y rendición de cuentas. En este sistema de significación, cada núcleo sintagmático funciona como un punto de capitón que, si bien no busca producir un discurso dominante o totalizador suturando su sentido, sí establece núcleos que atraen y resignifican otros discursos y en su conjunto dota de un sentido a las acciones. Se establece un marco de referencia gramatical, el cual valida lo que puede ser dicho y hecho, se constituye como un marco de racionalidad, el cual determina las reglas para la construcción del conocimiento; determina el valor a la verdad; establece mecanismos de inclusión y exclusión; traza sistemas de control y evaluación. Con todo, no se puede afirmar que los organismos internacionales imponen una forma de concebir el mundo, sino que sucede un proceso de construcción que va de arriba para abajo y de abajo para arriba.

No resulta extraño que los organismos internacionales de naturaleza financiera, económica y política circunscriban sus acciones en una perspectiva economicista de la educación, ya que consideran a la educación como factor que favorece el crecimiento económico, por ende, la formación de sujetos se ubicará dentro de un paradigma pragmático-funcional de acuerdo con principios de capital humano. Al cual, de acuerdo con sus intereses, van adhiriéndose los gobiernos de diversos países, en la medida que se van resolviendo las correspondientes luchas agonales entre grupos políticos.

Capítulo 4. La intervención del BM, BID y UNESCO en educación

Al analizar los discursos de algunos de los más importantes organismos internacionales que han tenido relación con México, se pudo establecer que existe una cierta coincidencia de intereses, entre ellos, en cuanto a su forma de entender la globalización, como es el caso del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁴ los cuales, también tienen intereses coincidentes en el ámbito educativo. En el caso de instancias como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), o el Fondo Monetario Internacional (FM), aunque comparten posturas con los anteriores organismos, no están del todo alineados a sus discursos, expectativas o nivel de interés en educación.

La educación cobró vital importancia, en el ámbito económico, político y financiero, cuando se comprobó, de acuerdo con diversos estudios, que es un factor que contribuye al desarrollo (Hanushek, 2000, 2005; OCDE, 2015c; Banco Mundial, 1996). A decir de Hanushek (2005), el impacto de una mejor calidad en educación se puede corroborar cuando se analiza el efecto de la misma en las tasas de crecimiento económico. Las curvas describen la trayectoria de la mejoría en el PIB que ocurriría con un plan de reforma a varios años. Considerando tan sólo la mejoría lenta de las escuelas, a lo largo de un periodo de 30 años, en 2040, el PIB sería de casi cuatro por ciento más que el proyectado, sin las reformas escolares.

Consecuentemente, el interés de los gobiernos y organismos internacionales se enfocó en cómo mejorar sus sistemas educativos y alcanzar mejores resultados. Las aplicaciones de

¹⁴ La OCDE es un organismo que en su origen tuvo una naturaleza financiera, pero actualmente es más una instancia política y asesora para el desarrollo económico.

reformas a nivel internacional procuraron hacer más eficaces y eficientes los sistemas educativos, de tal manera que redundara en estabilidad social y crecimiento económico.

De entrada, es sabido que la educación es necesaria para alcanzar mejores niveles de orden, bienestar y estabilidad social, pero debido a los avances tecnológicos y la ciencia, el desarrollo económico también se está vinculando al potencial que representan las competencias de los sujetos (capital humano) en la capacidad de producción. Por otro lado, un fenómeno que está jugando en este sentido es la propiedad intelectual, la cual, también puede incidir en el crecimiento económico de un país. Por ende, los sistemas educativos han incorporado en sus currículos modelos educativos que propician la formación de un sujeto social enfocado al rendimiento e innovación dentro de un sistema de producción.

Los antecedentes, que dieron la posibilidad de emergencia de esta forma de pensamiento se puede ubicar a finales de los 70, en diversos países, entre ellos México. Las crisis económicas recurrentes llevaron a los gobernantes a buscar estrategias financieras y económicas para cubrir las necesidades de servicios educativos y replantear sus fines de acuerdo con las necesidades sociales, a nivel nacional e internacional. En principio, debido a los pocos recursos con los que se contaban, los gobernantes debían cuidar que la inversión que se aplicara en educación garantizara que fuera igual o superior a la tasa de retorno.

En términos de costo-beneficio debía resultar más rentable el invertir en educación que en otros rubros, para lo cual se comenzó a estudiar la forma de elevar la calidad de la educación pública. En México, entre otras acciones, se liberó parte de la carga financiera en los ciudadanos que estuvieran en condiciones económicas para absorber el gasto educativo, se alentó la inversión privada, se diseñaron instrumentos crediticios para estudiantes y se solicitaron créditos a organismos financieros internacionales para atender problemas en diversos niveles del Sistema Educativo Nacional. Así, la necesidad de aprovechar y conseguir recursos económicos, obligó a implementar un mejor proceso de planeación y políticas educativas.

Es a finales de los años 90, en la indagación que se hizo al respecto (capítulo 2), que se pudo encontrar evidencia sobre el acercamiento del gobierno mexicano a las principales agencias internacionales con el propósito de implementar acciones coordinadas en el ámbito educativo. En este periodo, se identificaron eventos que determinaron el rumbo del sistema educativo mexicano. Es de remarcar que contratos crediticios firmados con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estuvieron condicionados a que se aplicaran en áreas específicas y bajo las indicaciones de estos organismos.

Destacan el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹⁵ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), primero, por ser los organismos con más influencia en el mundo (CEPAL: 1992: 269), segundo, desarrollan trabajos en el ámbito educativo que impactan en el proceso de aprendizaje y su evaluación y, finalmente, porque se pudo obtener evidencia de su incidencia en el país. Pero, sin duda, la organización que más ha aportado en el ámbito educativo es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ya que desarrolla proyectos coherentemente coordinados de investigación y acompañamiento directo a diferentes niveles de gobierno, en cada país. Además, para cumplir con el propósito de mejorar los resultados de los sistemas educativos, desarrolla marcos teóricos, métodos, mecanismos y dispositivos que ayudan a los gobiernos a mejorar sus acciones.

Estos organismos, en algunos casos, llegan a tener posturas divergentes sobre un mismo tema, pero normalmente trabajan hacia una misma meta y llegan a compartir métodos de trabajo, técnicas y datos. La diferencia entre estos, puede ubicarse al considerar su

¹⁵ Un caso particular son las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con los cuales, el gobierno mexicano ha firmado acuerdos o compromisos, recibe asesoría o asistencia técnica, pero se podría considerar que han tenido un impacto moderado en las acciones del gobierno.

naturaleza, historia, características, fines, poder de influencia mundial o el nivel educativo de interés. Sin embargo, sus agendas educativas se constituyen en estructurantes del sentido que adquiere el fenómeno educativo dentro del país.

Los diversos discursos de los que parten estas organizaciones internacionales son la base para la presente investigación, por lo que, son sus textos, lineamientos, investigaciones, recomendaciones, etcétera, lo que da cuenta del fenómeno educativo de carácter global que generan. Estos documentos funcionan como disposiciones espacio-temporales que señalan la “continuidad” y los “cortes” estableciendo una especie de estructura que contiene la gramática que da lugar a formas de pensar y direcciona lo que puede ser dicho y, por lo tanto, lo que puede ser hecho. Consecuentemente, los lineamientos establecidos por estas instancias internacionales y sus enfoques teóricos funcionan como un marco intra textual sobre el que se van construyendo formas de entender lo educativo y sus fines para efectos del diseño de políticas públicas educativas en cada país de influencia.

La búsqueda de información al respecto no fue tarea fácil, ya que la información es clasificada con diferentes niveles de confidencialidad en las instituciones educativas mexicanas, por lo que, aunque se solicitó por medio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) no se tuvo una respuesta adecuada para cumplir con los fines de la investigación. Básicamente, la estrategia que se empleó fue consultar la información directamente en los organismos internacionales, se buscaron estudios gubernamentales y evaluaciones que se realizaron a los proyectos o programas.

A continuación, se describirán las características de estos organismos y las acciones más importantes que han desarrollado en México, dejando para el siguiente capítulo, el trabajo desarrollado específicamente por la OCDE, por ser el de mayor impacto, al enfocarse en los diferentes niveles de gobierno con métodos y, estrategias complejas y específicas.

El Banco Mundial

El Banco Mundial está integrado por un grupo de instituciones financieras como la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Inició operaciones en 1944. Después de la Segunda Guerra Mundial fungió como entidad financiera para la reconstrucción de las economías europeas como parte del Plan Marshall, para posteriormente enfocarse en la aplicación de estrategias e inversiones para minimizar la pobreza e impulsar el desarrollo.

De acuerdo con el Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (BIRF) para ser miembro del Banco Mundial primero se debe pertenecer al Fondo Monetario Internacional (FMI) y posteriormente, hay que ser miembro del BIRF. El Banco Mundial, dependiendo del área, concede préstamos a los países miembros con el propósito de financiar proyectos de desarrollo. La institución ofrece, asesoría y servicios técnicos especializados. Para conceder los préstamos, asesores y expertos verifican las condiciones económicas de cada país y se aseguran de que cumplan con condiciones mínimas para garantizar que los créditos sean utilizados de modo productivo y sean pagados.

Al ser un organismo financiero, en caso de que algún país no siga los lineamientos, desvíe fondos o no alcance los resultados esperados, éste es sancionado. Por lo cual, el país beneficiado debe presentar condiciones mínimas de gobernabilidad, estabilidad económica y eficiente gestión gubernamental a través de sus instituciones. Actualmente el banco se enfoca en reducir la pobreza en países en vías de desarrollo mediante dos propósitos:

- a) Promover el crecimiento eficiente del trabajo intensivo basado en apropiados incentivos de mercado, infraestructura física, instituciones e innovación tecnológica.

b) Proveer a la población en pobreza de servicios sociales básicos como la salud, planificación familiar, nutrición y educación primaria (World Bank, 1990, en Caraggio, 1995: 10).

En el área educativa, el Banco Mundial ha realizado estudios que tratan de entender la relación entre el aprendizaje con el desarrollo económico. Para tal efecto, se basó en los resultados de algunos investigadores como Lockheed y Verspoor (1989) quienes argumentaron que la inversión en educación era prioritaria, ya que contribuye a elevar el capital humano. Además, se ahondó en los efectos de la educación sobre el nivel de ingreso y se determinó que la educación es uno de los factores más influyentes en el combate a la pobreza, la desigualdad y puede coadyuvar a generar un crecimiento económico sostenido. Por lo cual, una de sus prioridades es la inversión en educación con equidad, efectividad y calidad. Debido a que implica la movilización de recursos de diversos tipos e incluso cambios de estructura, ajustes jurídicos o políticos, recomendó la aplicación de reformas. Este organismo, advirtió que el retraso en su aplicación podría obstaculizar el crecimiento y que, por el contrario, una aplicación oportuna redundaría en crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Para el Banco Mundial (1996) la calidad educativa es "un indicador importante [...] con respecto al valor agregado de la enseñanza [...] el cual consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos [...] (y) los conocimientos adquiridos se pueden medir mediante pruebas de rendimiento" (p. 50). La curva de aprendizaje ha sido larga para comprender desde esta perspectiva a la educación, ya que ha implicado el desarrollo de estudios propios, aprovechar el de otros investigadores y aprender de la experiencia.

El Banco Mundial, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha establecido estrategias de intervención. Feinberg (1992), registró que, desde 1963, otorgó préstamos financieros enfocados en resolver problemas educativos en diversos países, pero ponía la condición de que siguieran líneas de trabajo que consideraba como prioritarias. A finales la década de los 80, los préstamos del BM, en el ámbito educativo, se enfocaron en países en vías de desarrollo de África Subsahariana y se desarrollaron proyectos para educación primaria, educación

vocacional, técnica, de formación para el trabajo y educación superior, posteriormente, sus proyectos se ampliaron a países de todos los continentes (World Bank, 1995a: xii).

Ascolani (2008) describe que, a mediados de la década de 1980, el Banco Mundial, comenzó a tener mayor interés por la inversión en educación, en función de las líneas de desarrollo que se procuraba promover en los países del tercer mundo. Resalta que quien estaba al frente del Departamento de Educación del organismo, era George Psacharopoulos, economista griego, egresado de la Universidad de Chicago (por lo que se entiende que su perspectiva de la educación estaba perfilada por el neoliberalismo). Impulsó estudios sobre la vinculación sobre la inversión en educación con el crecimiento económico sostenido y la distribución menos desigual del ingreso. En ese entonces se asumió que el rendimiento social de la educación primaria en términos de mejoría de la productividad, era superior al de la educación media y superior. En la década de 1990, se colocó a la educación básica como un agente fundamental del desarrollo económico social. La agenda se enfocó en créditos destinados a inversión en educación que garantizaran la educación básica a toda la población infantil, lo que incluyó los destinados a atender necesidades educativas diferenciadas como la indígena, intercultural bilingüe, necesidades especiales y educación inicial. Aunque, condicionó los créditos a la evaluación de los resultados en términos administrativos y de calidad educativa.

México, solicitó su primer crédito en 1945 y en fechas posteriores, se ha ido incorporando a las distintas instancias que integran a este organismo. Entre los créditos que fueron aprobados para México, que se pudieron localizar, se encuentran los siguientes:

- a) En 1979, el Banco Mundial otorgó un crédito para la creación del Colegio Nacional de Formación Profesional Técnica (CONALEP), en su primera fase. Posteriormente, se otorgaron otros créditos destinados a este mismo proyecto. El objetivo principal se orientó en crear una institución para la formación de profesionales técnicos, egresados de secundaria (World Bank, 1981).

-
- b) En 1991, concedió un préstamo con el propósito de mejorar el sistema educativo en el nivel de primaria (*The Primary Education Project*). El proyecto para el que se otorgó dicho crédito consistía en desarrollar materiales educativos, proveer de libros a las bibliotecas, desarrollar libros bilingües para las escuelas primarias en áreas rurales, proporcionar servicios de formación para profesores de educación primaria y mejorar las instalaciones. La institución que operó el proyecto contó con recursos para los siguientes aspectos: proporcionar incentivos a los profesores, mejorar la supervisión, mejorar los servicios de apoyo y acciones para mejorar la capacidad de administración de la Secretaría de Educación en los niveles federal y estatal. El Banco Mundial proporcionaría soporte técnico para el seguimiento y evaluación de los sistemas, y realizar estudios de impacto para ayudar a mejorar el diseño del programa (World Bank, 1991a).
- c) En 1992, autorizó un crédito para un Proyecto de Educación Inicial (*Initial Education Project*). Se orientó a políticas de gobierno enfocadas en la formación de capital humano y combate a la pobreza. El propósito fue mejorar la calidad y la eficiencia de la educación no formal y ampliar el acceso a estos programas a padres de familia de nivel socioeconómico bajo. Además, se debía atender la formación de recursos humanos a partir de desarrollar materiales educativos, estrategias de comunicación audiovisual y refuerzo institucional de la Secretaría de Educación Pública, en cuanto a la planificación, gestión, supervisión y evaluación de capacidades (World Bank, 1992a).
- d) En el año de 1995, se concedió un crédito para incrementar la calidad de la educación técnica y capacitación para el trabajo. El objetivo fue mejorar la educación, la calidad de la educación y la formación con el propósito de satisfacer las necesidades del sector industrial en una forma más flexible (World Bank, 1995b).
- e) En el año 2005, dentro del marco del Proyecto de Asistencia al Estudiante de Educación Terciaria, se consideró relevante desarrollar un plan para el desarrollo de pueblos indígenas tratando de remediar los obstáculos que se identificaron que impiden que la población indígena pudiera acceder a la educación terciaria. Las medidas que se aplicaron fueron las siguientes: colaborar con los estudiantes

indígenas en el financiamiento de sus estudios mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES); colaborar con los estudiantes indígenas académicamente, mediante programas de tutoría entre pares y asistir a los estudiantes y sus familias en la elección de la educación terciaria y la inscripción. (World Bank, 2005).

f) Con motivo de la Reforma Integral a la Educación Media Superior y su incorporación a la educación obligatoria, en el año del 2008, el BM concedió a México un préstamo para la implementación de políticas con el propósito de mejorar la eficiencia y la calidad de la Educación Media Superior (EMS) (World Bank, 2012). La Dirección del Banco Mundial precisó que esperaba que el país, para el año 2021, pudiera alcanzar la universalidad del servicio educativo en este nivel. El préstamo fue concedido para apoyar tres aspectos:

- El aumento de la flexibilidad de la EMS facilitando la transferencia de estudiantes entre y dentro de los diferentes sistemas de educación media superior.
- El aumento de la calidad del servicio.
- La reducción de los costos de oportunidad al estudiar la media superior por medio de becas destinadas sobre todo para estudiantes en situación de vulnerabilidad. (La Jornada, 2013, 17 diciembre)

g) En 2010 autorizó dos créditos, uno para implementar el proyecto *México-Education Quality* que tuvo como propósito de largo plazo atender aspectos de la gestión escolar como otro aspecto importante para elevar la calidad de la educación, medida por cobertura, participación social y resultados educativos (World Bank, 2011). El otro proyecto se llamó *School Based Management*, el objetivo de desarrollo a largo plazo de este préstamo fue mejorar la cobertura de la educación, la participación social y los resultados educativos de México. Los resultados se midieron de la siguiente manera: compromiso del gobierno con el programa, según la cantidad de alumnos que participaron, porcentaje de las escuelas públicas de educación inicial; compromiso con los objetivos de gestión centrados en la escuela, según la

participación social en el financiamiento escolar (contribuciones de los padres) y en el Programa Estratégico de Transformación Escolar (PETE), y resultados educativos, según las calificaciones promedio en matemáticas y español de los estudiantes de escuelas que participan del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Además, se desarrolló la Fase II del programa que consistió en expandir la cobertura del PEC, pero con mayor participación social y priorizando a las escuelas con población de nivel socioeconómico bajo e indígena. (World Bank, 2015)

Una forma de operar de los programas y que más ha impactado en la Educación Básica, en escuelas con rezago educativo, se puede ejemplificar con el proyecto administrado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Se diseñaron políticas compensatorias en educación primaria para favorecer la equidad, calidad, relevancia y pertinencia de la educación. Los programas fueron los siguientes: Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que se aplicó en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. El Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), inicio en 1993 en los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En 1996 se incorporan al PAREB los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca que eran atendidos por el programa PARE. En 1995 inició el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) en el cual participaron los estados de Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. En 1998 con el programa PIARE se atendió a los estados que no contaban con ningún programa compensatorio: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. En 1998 inició el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), atendiendo todos los niveles de la educación básica en las 31 entidades del país, e incorporó a los niveles de preescolar, secundarias rurales y de zonas urbano-marginadas.

Los recursos económicos destinados a los Programas Compensatorios se aplicaron a infraestructura, diseño de materiales educativos, útiles escolares, desarrollo de lineamientos de aspectos técnico pedagógicos, mejoramiento físico de la escuela, recursos económicos que fueron manejados por los padres de familia para mejorar la escuela, capacitación docente, fortalecimiento institucional, sobresueldos a diversos actores educativos (docentes, directivos, asesores técnico pedagógicos y coordinadores), se

diseñaron y aplicaron instrumentos de evaluación de aprendizajes, etc. Para intervenir los procesos de enseñanza, supervisión y dirección escolar, la Dirección de Programas Compensatorios del CONAFE tomó como base la corriente de *New Public Management*, principios de “Calidad Total” y el método de “Investigación acción” para desarrollar estrategias pedagógicas y de gestión.

En algunos casos, se diseñaron estrategias de intervención reconociendo las características de las comunidades indígenas, por lo que se implementaron estrategias pedagógicas para la enseñanza de la lengua indígena, con base en un enfoque multigrado, multicultural y bilingüe. Se apostó a que se obtendrían mejores resultados educativos, si se mejoraban los insumos. Sin embargo, los resultados no fueron contundentes, con todo, fue la base para la inversión en otros proyectos enfocados en elevar la calidad como lo fue el Programa de “Escuelas de Calidad” (World Bank, 2014).

Una característica de estos préstamos, es que imponían la condición de realizar evaluaciones de aprendizaje a gran escala de forma periódica para conocer el impacto de la inversión. Los proyectos deberían tener en cuenta los resultados y su relación con los insumos, lo que requirió del uso explícito de análisis de costo-beneficio, métodos participativos, evaluaciones por actor educativo, educación pertinente y relevante para poblaciones multiculturales y bilingües, y evaluaciones de aprendizaje en los dominios de español y matemáticas.

Es conveniente precisar que las estrategias sugeridas por el Banco Mundial, no son de tipo estandarizado para todos los países, sino políticas “a la medida” de acuerdo con las respectivas condiciones de los sistemas educativos, el nivel de desarrollo económico, el contexto histórico y político del país en cuestión (World Bank, 1995a). Este organismo ha ofrecido asesoría técnica y proyectos a los gobiernos, para incrementar la calidad de su educación estableciendo altos estándares de desempeño; una supervisión con base en la rendición de cuentas; estrategias flexibles; insumos adecuados y la verificación de rendimientos (World Bank, 1995a:15). Por el peso geopolítico y financiero, los lineamientos dados por el BM han sido determinantes para la conformación de un sistema de enseñanza

y evaluación en el Sistema Educativo Nacional. Aboites (1999), consideró que, al estar vinculadas las recomendaciones de este organismo al financiamiento y por su poder político, trascienden y tienen un peso determinante en las acciones de los gobiernos y sus respectivas sociedades.

Este organismo internacional ha logrado colocarse exitosamente en el ámbito internacional e influir en el círculo de poder donde se generan las visiones sobre cómo enfrentar las crisis de fin de siglo. [...] el aval del poder político y financiero que le otorga Estados Unidos al Banco, fortalece su labor como un elaborador y difusor importante de tesis y políticas concretas sobre cómo organizar sociedades, servicios sociales [...] se constituye en un centro de capital importancia para la generación de una perspectiva y un marco de referencia para el desarrollo futuro de numerosos países. (p. 289)

En cuanto a políticas curriculares, en la década de los 90, el BM realizó las siguientes sugerencias:

- Vincular los planes de estudio y programas estrechamente a las normas y medidas de desempeño.
- Reducir de la cantidad de contenidos a aprender, ya que a menudo hay demasiados temas, en detrimento del tiempo disponible para la enseñanza de competencias básicas.
- Enseñar en la lengua inicial del niño en caso de comunidades indígenas o que hablan otro idioma diferente al oficial.
- Integrar en los planes de estudio la formación profesional especializada y educación técnica, ya que rinde mayor tasa de retorno social.
- Incorporar la participación directa del sector privado para mejorar la formación profesional de los alumnos.
- Integrar en el plan de estudios cuestiones de género para fomentar la educación de las niñas (World Bank, 1995a: 6 y 7).

En un nivel superior, se enfocó en el papel que juega el gobierno, las instituciones públicas en cuanto a la efectividad de sus políticas, gestión, eficiencia, calidad y la capacidad para garantizar el acceso y la equidad educativa, en un contexto globalizado. En el estudio

titulado “México: una agenda integral de desarrollo para la nueva era” (World Bank, 2001) se abordaron algunos de los problemas económicos, sociales y políticos que confrontaría el gobierno durante el periodo del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006). El documento proporciona un análisis de problemáticas y da algunas recomendaciones sobre cómo reducir la pobreza a través del desarrollo de capital humano y resalta que la pobreza y las condiciones escolares son los factores que están básicamente relacionados con la mala calidad educativa. Además, identificó deficiencias específicas en la formación de profesores. Reconoció que es determinante que los docentes cuenten con el nivel mínimo de licenciatura para ejercer mejor sus competencias. Por lo que, era necesario profesionalizar la formación de los maestros y la aplicación de programas de capacitación adecuados y pertinentes en el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica y el Programa de Actualización del Magisterio.

Recomendó la revisión al plan de estudios, ya que tenía una deficiente pertinencia y flexibilidad. Supuso que un modelo de enseñanza basado en la memorización, no favorecía la comprensión. Era necesario poner atención a la diversidad de edades, intereses, habilidades, y experiencias previas de los alumnos. Por lo cual, el docente debía transitar de controlador o custodio de los estudiantes a la de un facilitador. En este nuevo rol, el maestro debía asegurarse de que los estudiantes entendieran las instrucciones y se dispusieran a realizar un trabajo extra. Debían también aconsejar a estudiantes con problemas y ayudar a todos los estudiantes a través de la interacción cooperativa de aprendizaje (trabajo en grupo) y el uso de la enseñanza entre pares (tutoría). Por otro lado, puntualizó que existía una inadecuada supervisión escolar; débil implementación del plan curricular, deficiente infraestructura, un ambiente escolar inadecuado para el aprendizaje; insuficiente tiempo escolar en zonas rurales y excesivas actividades con escaso valor pedagógico. Todo lo anterior debía realizarse, a través de un gobierno eficiente, responsable de sus acciones, capaz de elaborar mejores políticas a partir de instituciones más sólidas y transparentes. (World Bank: 2001: 457-458)

Por su parte, el Observatorio Ciudadano de la Educación hizo un recuento de recomendaciones del Banco Mundial en educación al país, resaltando lo siguientes aspectos:

- Programas de descentralización.
- Focalización de la atención a la pobreza y de las poblaciones aisladas e indígenas.
- Educación a distancia.
- Becas.
- Programas compensatorios.
- Reforma curricular y cambio de métodos de enseñanza.
- Participación social.
- Educación bilingüe.
- Estudios sobre costo-efectividad.
- Revisión del marco normativo de la educación privada.
- Mecanismos alternativos para el financiamiento de la educación superior.
- Reforzamiento de las capacidades de planeación, gestión y gobierno. (2001:2).

El Banco Mundial (2011), a partir de estudios prospectivos, ha desarrollado una estrategia de educación para el 2020: “Aprendizaje para todos: Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo”, en la cual enfatiza la necesidad de invertir en un tiempo correcto (programas de desarrollo en la primera infancia), con inteligencia e invertir, de tal forma, que la mayoría de la población sea beneficiada. Se alienta a los países a crear ambientes de aprendizaje eficientes, la rendición de cuentas y crear una fuerza de trabajo más productiva a partir del desarrollo de competencias estratégicas.

Con el proyecto llamado “Enfoque sistémico para lograr mejores resultados en la educación” (SABER, por sus siglas en inglés) ayuda a los países a evaluar sus políticas e instituciones educativas, tomando como base las mejores prácticas mundiales. La influencia que tiene el proyecto SABER es determinante, ya que abarca a más de 100 países y sus

resultados guían las políticas económicas para la inversión en la educación, en todos los niveles, desde el preescolar hasta la educación terciaria y el desarrollo laboral.

Además, el Banco participa como asociado en la Alianza Mundial para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés), que incluye a cerca de 60 países en desarrollo y participan gobiernos, organizaciones internacionales, sector privado, profesores, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y sociedad civil. No es un trabajo que el Banco Mundial realice solo, para llevar a cabo su labor, en el área educativa, colabora con otras instancias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización para las Naciones Unidas (ONU), etcétera.

Desde la información que se consultó, se pudo apreciar que este organismo internacional desarrolla investigaciones, aprovecha la experiencia de los países en los cuales desarrolla proyectos y ha ofrecido o propuesto a México créditos para aplicar proyectos en ámbitos educativos estratégicos, sin embargo, no están estrechamente conectados entre sí, pero siguen una lógica económica que comparte con otros organismos internacionales.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue creado en 1959. Inicialmente fue integrado por 19 países de América Latina y Estados Unidos, posteriormente se incorporaron ocho países más. Actualmente se compone por 29 países miembros¹⁶ y no miembros que participan de diversas formas. A través del apoyo financiero y técnico, entre sus principales objetivos se encuentra el reducir la pobreza y acelerar el proceso de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe (BID: 1996). De esta manera, pretende abatir la desigualdad, mejorar la infraestructura para mejorar la salud y educación de las personas. Una característica, de algunos de sus programas, es que el gobierno del país al que se le otorga el crédito tiene que aportar la misma cantidad que la destinada por esta instancia crediticia (Winkler: 1994: 80), al ser beneficiarios del crédito, se convierten también inversionistas, por lo cual, comparten el riesgo.

Por las recurrentes crisis en las últimas décadas, México se convirtió en uno de los receptores de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un principio, el área educativa no era considerada por este organismo como prioritaria, pero en los años noventa, comenzó apoyando financieramente al sistema universitario de varios países latinoamericanos, ya que supuso que era estratégico para enfrentar los problemas socioeconómicos de la zona. Éste fue el organismo internacional que más apoyos y contribuciones ha dado a la educación superior en América Latina (BID: 1996). De hecho, el Banco señala, en uno de sus documentos de difusión, que había apoyado a sesenta universidades en el continente con financiamiento, entre ellas estaba la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Chapingo y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Además, desarrolló programas de cooperación, otorgó becas y asistencia técnica (Winkler, 1994: 80).

¹⁶ Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Esta labor, la realizó conjuntamente con el área educativa del Banco Mundial. Al igual que otros organismos el BID desarrolla investigaciones en diversas áreas y para sus estudios en materia de educación y ciencia utiliza indicadores del Banco Mundial. Aunque, en algunos tópicos específicos, ha llegado a tener divergencias con este banco y otros organismos internacionales, básicamente comparten principios y recomendaciones.

El BID considera que una forma de potenciar el crecimiento económico en Latinoamérica consiste en tener información suficiente y de calidad en diversas áreas, por lo que desarrolla investigaciones específicas en distintos países. Reconoce que, en ocasiones, no es posible establecer una estrategia única para todos. Por lo cual, para efectos de los préstamos, se apoya del análisis de la situación educativa particular, de los planes para el desarrollo económico y de las características de las políticas educativas de cada país.

Malagón (2006) rescata los siguientes principios de trabajo del BID:

- La educación superior es un factor necesario para garantizar el crecimiento económico en los países desarrollados y es un factor determinante para el progreso social y económico en los países en desarrollo.
- La pertinencia o vinculación universidad-sociedad se encuentra asimilada a la relación universidad y sector productivo.
- Pareciera consolidarse la idea de que la alternativa para pasar de ser un país en desarrollo a un país desarrollado lo constituye la inversión en educación.
- La pertinencia de la educación superior encuentra hoy un campo fértil para su desarrollo conceptual y práctico en el campo teórico surgen una cantidad de factores y de dinámicas que van a favorecer su comprensión. (p. 85)

Posteriormente, el BID amplió el ámbito de financiamiento a proyectos de desarrollo educativo, como los siguientes:

- Educación superior de nivel profesional, posgrado e investigación científica y tecnológica.
- Educación básica y formación profesional.
- Educación destinada a proporcionar un mínimo de destrezas sociales y de trabajo a los jóvenes y adultos que no han tenido acceso oportuno a la educación normal.
- Programas destinados a introducir formas sustantivas en currículum, métodos docentes, estructura, organización, funcionamiento de la educación, formal y no formal a nivel primario y secundario.
- Programas para mejorar la eficiencia y equidad en la aplicación de los recursos dedicados al funcionamiento de la educación a promover fuentes alternas de financiamiento. (BID, 1997).

Para que un país sea financiado por el banco, debe presentar un proyecto enfocado en promover la mejora educativa, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Formación de recursos humanos para el desarrollo: contribuir a la formación de habilidades técnicas y científicas que permitan a las personas desempeñar con eficiencia las tareas ocupacionales de promoción y dirección requeridas para el desarrollo económico y social del país.
- Igualdad de oportunidades educacionales: facilitar los esfuerzos nacionales para introducir condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades de educación para toda la población.
- Eficiencia de las inversiones en educación: estimular y apoyar los esfuerzos nacionales para la planificación racional de los sistemas educativos, y las reformas indispensables de contenido, métodos de enseñanza, organización y administración de los programas, instituciones y sistemas con miras a lograr resultados más positivos dentro de las posibilidades financieras del país. (Lozano, 2009: 87-88)

En las indicaciones para México, para el periodo 2007-2012, el Banco Interamericano de Desarrollo presentó lo siguiente:

[...] aún persiste un rezago importante en la cobertura de los niveles de secundaria y media superior y en el primer nivel de preescolar ...el acceso limitado y la elevada deserción en los niveles de secundaria y de media superior representan retos importantes para los próximos años ... es claro que persiste una baja calidad en el sistema educativo que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos mexicanos en las pruebas nacionales e internacionales ... la baja calidad es un desafío que atraviesa todos los niveles educativos y que se refleja además en la inadecuada formación de las competencias ciudadanas de los estudiantes. (BID, 2006c: 2-3)

De acuerdo con lo anterior, enfatiza tres puntos por atender: a) se deben impulsar “áreas fundamentales que se relacionan con la calidad de la enseñanza, además de requerir una visión de largo plazo, para no caer en la tentación de implementar programas con baja resistencia por parte de los actores que pudieran ser afectados ante requerimientos por mayores niveles de eficacia o eficiencia”; b) “considera la necesidad de implementar estrategias de concertación efectivas, que permitan poner sobre la mesa aspectos como la evaluación de desempeño o la necesidad de convertir a las escuelas disfuncionales en escuelas efectivas”; y c) “incrementar la capacidad institucional para evaluar las políticas educativas” (BID, 2006c:6).

Como se puede observar, este organismo más que dictar formas específicas de acción a los gobiernos, hace observaciones y los insta a desarrollar estrategias de trabajo para mejorar la calidad educativa. Al ser un organismo financiero, cada proyecto para el que se solicite un crédito debe garantizar la devolución de lo prestado y garantizar su aplicación en áreas estratégicas para el desarrollo económico.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

En el año de 1945, oficialmente se crea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), pero sus antecedentes se remontan a 1922. Este organismo atiende el ámbito de lo cultural de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para su funcionamiento se apoya en otros organismos especializados de la ONU, organismos financieros y políticos internacionales, en asociaciones civiles y sector privado. La UNESCO intenta contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo promoviendo la educación, la ciencia, la cultura, la comunicación y la colaboración entre las naciones, con el fin de garantizar el respeto universal de la justicia, la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (UNESCO, 2014).

La UNESCO se encarga, a nivel internacional, de realizar foros, convenciones, reuniones de intercambio de información, experiencias y conocimientos, lo que facilita la cooperación entre expertos. Por otro lado, desarrolla estudios que identifican las innovaciones educativas y las buenas prácticas. La UNESCO difunde y comparte información, resultados y experiencias entre los países de la región a través de la Red de Innovaciones Educativas (INNOVEMOS). Esta red funciona como un foro permanente para la reflexión y debate, lo que redundará en la identificación, sistematización, difusión de conocimientos, experiencias, fomenta una cultura de búsqueda de nuevas formas educativas para resolver problemas generando conocimientos desde y hacia la práctica. La identificación de prácticas educativas innovadoras ha sido importante para poder anticiparse a los problemas y ofrecer soluciones. Lo cual se traduce en recomendaciones para ayudar a la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en los países participantes.

Sus objetivos principales en educación apuntan hacia lograr que el servicio sea de calidad; garantizar el acceso a todos los individuos; procurar la igualdad de oportunidades; disminuir las condiciones que restringen el acceso al servicio educativo; fomentar una enseñanza que desarrolle en los alumnos un aprendizaje a lo largo de toda la vida; favorecer el conocimiento científico; impulsar políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sustentable; abordar los nuevos problemas éticos y sociales; promover la diversidad

cultural, el diálogo intercultural, una cultura de paz y construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación (UNESCO, s/f).

En el ámbito educativo, la UNESCO subraya que los sistemas deberán trabajar para:

Aumentar su capacidad para vivir en medio de la incertidumbre, para transformarse y provocar el cambio; para atender las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad; preservar y ejercer el rigor y la originalidad científica con espíritu imparcial y [...] alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad. Lo anterior permitiría colocar a los estudiantes en el primer plano de sus preocupaciones, en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento. (UNESCO, 1998: 5 y 6)

Los ejes primordiales de las recomendaciones del organismo se refieren al fortalecimiento de la educación secundaria; educación permanente; educación de mujeres; educación para grupos minoritarios y nuevas tecnologías de información. Además, impulsa acciones para la promoción, integración, diversificación, mejoramiento de la enseñanza a distancia; pertinencia de la educación, calidad e internacionalización.

En 1990, se llevó a cabo uno de los eventos de mayor impacto mundial dirigido por este organismo: la conferencia mundial sobre la Educación para Todos (EPT), en Jomtien, Tailandia. En ella participaron 155 países, 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En esta reunión se realizó la “Declaración Mundial sobre la Educación para Todos”, en el “Marco de Acción de Dakar, que coloca a la educación como un derecho humano fundamental y compromete a las autoridades de los países a realizar mayores esfuerzos para atender las necesidades básicas de aprendizaje de todos; hacer accesible la enseñanza primaria a todos los niños; mejorar el entorno del aprendizaje y reducir el analfabetismo antes de finales del decenio.

La educación con calidad se impulsó como un derecho para todos los individuos y fue reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, este evento tuvo

el ambicioso propósito de realizar un amplio balance de la educación básica. Este foro tuvo un impacto sobre los principios que deben regir a la educación en México y desde 1993, se incluyeron en el modelo educativo, y se incorporaron a los procesos de formación docente. A la fecha, se pueden encontrar diversos textos de la Secretaría de Educación Pública, en los cuales se hace referencia a los “Pilares del conocimiento” impulsados por este organismo (SEP, 2009a):

El informe “La educación encierra un tesoro” (1994) que preparó para la UNESCO la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, y que fue retomado como plataforma en el Foro Mundial de Educación para Todos en Dakar 2000, plantea que la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales que son los pilares del conocimiento: aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para influir en el entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; y aprender a ser, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Estos pilares constituyen el marco de referencia para reflexionar acerca del sentido de la educación que hoy como nunca están presentes para hacer frente a los retos del siglo XXI. (p. 15)

La UNESCO se asume a sí misma, dentro del escenario mundial, como la coordinadora de este proyecto que ha ido evolucionando desde el año 2000. Durante estos años, ha llevado a cabo actividades de sensibilización que facilitan el diálogo sobre políticas y el intercambio de conocimientos entre países, da seguimiento a los progresos en la consecución de los objetivos y ha facilitado la obtención de apoyos financieros para los distintos gobiernos.

En el Proyecto de recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI (2001), la UNESCO hace referencia a dos ejes prioritarios de la política educativa que implican desarrollar aprendizajes de calidad y atender a la diversidad. Para lograrlo sugiere que la escuela sea el espacio de socialización y convivencia y que el aumento de los tiempos y espacios de aprendizaje, más allá de promover la apropiación de los contenidos de la cultura, implique también ayudar a los educandos —prestando especial atención a la población infantil en situación de mayor vulnerabilidad— a insertarse críticamente (Orientaciones pedagógicas para las Escuelas de Tiempo Completo en la sociedad de la mejor forma posible), a sistematizar la creciente información que reciben fuera de la escuela, a favorecer las relaciones interpersonales y el bienestar de toda la comunidad y a crear sinergias con otros espacios de aprendizaje. (SEP, 2009a: 16 y 17)

El compromiso que adquirió cada país fue determinar el nivel de logro alcanzado con respecto a los objetivos establecidos en Jomtien y se presentaron los resultados en seis trabajos regionales: Conferencia del África Subsahariana sobre Educación para Todos, celebrada en Johannesburgo en 1999, Conferencia Regional de Asia y el Pacífico sobre Educación para Todos en 2000, Conferencia Regional de los Países Árabes sobre Educación para Todos en 2000, Reunión de Ministros y representantes de los nueve países muy poblados (Grupo E-9) en 2000, Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos, celebrada en Santo Domingo en 2000. De los seis marcos de acción se conformó el Marco de Acción general de Dakar.

La UNESCO, movilizó recursos o convenios a nivel regional, nacional e internacional generando sinergias entre organismos financieros, las organizaciones no gubernamentales, sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Todo esto, con el propósito de que los Estados pudieran consolidar sus planes nacionales de acción con el fin de lograr los objetivos para el año 2015 (UNESCO, 2000).

La Oficina Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC) dio a conocer el informe de seguimiento de los Objetivos del Programa de Educación para Todos. El informe diagnosticó el estado de avance de los países de América Latina y el Caribe respecto del cumplimiento de los seis objetivos establecidos. Además, planteó un conjunto de temas que debían ser parte de una agenda de debates relativos a pensar el proceso educativo posterior al año 2015 (UNESCO, 2013).

La experiencia obtenida por este organismo internacional como coordinadora mundial, le permitió identificar áreas críticas para alcanzar los objetivos en todos los países participantes como:

- Falta de promoción basada en datos empíricos fuera del sector de la educación.
- Vínculos insuficientes entre la coordinación mundial, nacional y regional.

-
- Carencia de relaciones jerárquicas claras en cuanto a la representación y la participación de los Estados miembros en las reuniones del grupo de alto nivel.
 - Dificultad para captar y reflejar todos los aspectos del movimiento de la Educación para Todos (EPT) únicamente a través del Informe anual de Seguimiento de la EPT en el mundo.
 - Insuficiencia del intercambio de conocimientos entre países. (UNESCO, 2011:2)

Basándose en estos problemas detectados, la UNESCO lideró una nueva estrategia de coordinación mundial. Ésta partió de un dispositivo que buscó revitalizar el movimiento mediante:

- Crear sinergias entre la coordinación nacional, regional y mundial.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos contraídos por los copartícipes.
- Fortalecer la base de conocimientos e intensificar la promoción del intercambio de conocimientos.
- Ampliar las actividades de promoción en los planos mundial, regional y nacional.
- Estrechar los vínculos entre las actividades nacionales y regionales de la EPT y su coordinación mundial.
- Crear sistemas de comunicación sistemática entre los mecanismos de coordinación regional y mundial, por medio de sus oficinas regionales.
- Estrategias de sensibilización dirigida a entidades regionales y subregionales, además de realizarse una promoción enérgica y estratégica en el plano mundial (UNESCO, 2011:3).

Para movilizar un apoyo político de alto nivel en favor de la EPT más allá de los círculos educativos, se celebraron anualmente “foros de alto nivel”, que estaban integrados por dirigentes mundiales y líderes de la educación, fue un grupo restringido y flexible. El propósito fue el impulsar en sus respectivos países la implementación de políticas para la movilización de recursos técnicos y financieros.

Por otro lado, en su agenda para el 2030, la UNESCO se enfocó en el Desarrollo Sostenible,¹⁷ organizó trabajos conjuntamente con otras instancias internacionales, como la United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), el Banco Mundial, la United Nations Populations Fund (UNFPA), United Nations Development Programme (PNUD), United Nations (ONU-women) y United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). En el foro de educación 2015, llevado a cabo en Corea, se establecieron objetivos de alcance mundial que se enfocan en los seres humanos, el planeta, la prosperidad, la paz y realizar iniciativas conjuntas. Si bien los objetivos están vinculados a salud, crecimiento económico, empleo, consumo, la producción sostenible y el cambio climático, y depende en gran medida de la educación, tiene un marco de significación diferente con respecto a las actividades de organismos financieros internacionales. Uno de los principios que guía su creación es la búsqueda de la verdad, el libre intercambio de ideas, salud, cuidado del medio ambiente y conocimientos. Este organismo ha procurado impulsar recomendaciones y políticas educativas desde una perspectiva humanista y en esto, se desliga de otras agencias internacionales que se ocupan de lo educativo desde una perspectiva económica, pragmática y gerencialista. Aunque esto no impide que trabajen de manera conjunta en proyectos de interés.

Por otro lado, para determinar la situación de los sistemas o niveles educativos de cada país, la UNESCO emplea la construcción de indicadores, mediciones y evaluaciones de aprendizaje para asegurar la calidad y equidad de los sistemas educativos. En cuanto a la aplicación de evaluaciones de aprendizaje, la UNESCO aplica periódicamente la prueba conocida como el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) en la cual participa México. La OREALC/UNESCO Santiago a partir de la Red de Directores Nacionales de Evaluación Educativa de América Latina y el Caribe coordina con

¹⁷ La Declaración de Incheon (UNESCO, 2015b) establece los compromisos de los diferentes organismos y gobiernos interesados. La UNESCO coordina y establece los mecanismos para su implementación en los planos nacional, regional y mundial con una visión prospectiva hacia el 2030.

los países de la región, la aplicación de la prueba y otro tipo de estudios. El LLECE tiene como propósito generar información y conocimiento para orientar la política educativa:

- Realizar y fomentar la realización de estudios sobre factores asociados, a partir de las evaluaciones de aprendizaje.
- Dar apoyo técnico a los sistemas de evaluación de los países miembros del LLECE y el trabajo en red.
- Generar información sobre evaluación docente.
- Favorecer la generación de conocimientos sobre modelos de evaluación de la calidad educativa que tengan un enfoque holístico.
- Favorecer el debate y la reflexión sobre nuevos modelos de evaluación: sistemas integrales, donde se considere el desarrollo global del estudiante, sus diferencias, etc. en coherencia con el concepto de calidad de la educación de la OREALC/UNESCO Santiago.
- Apoyar las diversas acciones de la UNESCO en materia de evaluación.
(Bolognini, 2013: 22 y 23)

Hasta el momento se han aplicado tres evaluaciones regionales: Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE), Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Entre los años 2004 y 2008, la UNESCO realizó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) para evaluar el desempeño de los estudiantes en América Latina y el Caribe e indagar sus factores asociados. Se aplicó a estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria, en las áreas de matemáticas, lenguaje (lectura y escritura) y ciencias. También se aplicaron instrumentos para identificar las características de los estudiantes, de las aulas y de las escuelas.

El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) fue aplicado en 2013. Se aplicó a estudiantes de tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de matemáticas, lectura y escritura (lenguaje), y ciencias naturales en el caso de sexto grado. Su objetivo principal fue indagar sobre la calidad de la educación en la región y guiar la toma de decisiones en políticas públicas. También se aplicó un cuestionario de contexto,

para entender las circunstancias bajo las cuales se brinda el servicio educativo. Los estudios, además de mostrar los logros de aprendizaje de los alumnos y sus niveles de desempeño, dieron a conocer resultados sobre factores asociados. A partir de esta información, se entregaron insumos a las autoridades educativas de cada país para alimentar los procesos de toma de decisiones en materia de políticas educativas.

Específicamente, el área encargada de llevar a cabo la aplicación de evaluaciones de aprendizaje es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Esta instancia analiza y publica los resultados. Sin embargo, aun con la información que aportan las evaluaciones de aprendizaje, investigaciones y sugerencias que ha dado la UNESCO, no se ha logrado un uso adecuado de la información que se obtiene y los resultados de las evaluaciones son prácticamente desconocidas por el sector educativo. Esta situación no es nueva, de acuerdo con Latapí (2008), las relaciones de México con la UNESCO no habían sido hasta entonces del todo "productivas" debido a que no se producían políticas claras y coherentes por parte del gobierno. Este investigador atribuyó el problema a que no había claridad con respecto a cuál instancia entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) debería ser la responsable de formular tales políticas. Consideraba que existía un conflicto jurídico no resuelto que se manifestaba en el plano organizativo y estructural. Con todo, a la fecha, el modelo educativo curricular está fuertemente permeado por las indicaciones del foro de EPT, el cual se podría considerar de tipo humanista y que podría estar generando conflicto pedagógico con una visión más pragmática y funcional del proceso de aprendizaje.

Con todo, algunos de los proyectos que se han aplicado en el país, han contribuido para el diseño de políticas públicas educativas concretas, tal fue el caso de las experiencias de los Programas Compensatorios que se utilizaron para diseñar el programa Escuelas de Calidad, Escuelas al Cien y que finalmente, derivan en la conformación de un modelo que se aplicará en todas las escuelas del país con la reforma educativa de 2013. En otros casos, los proyectos fortalecieron políticas que ya estaban en curso, en ámbitos específicos, como la formación del CONALEP o los bachilleratos técnicos. El caso más directivo, se pudo

ubicar en la aplicación de reformas educativas de gran calado en diversos niveles educativos e inversiones importantes para atender grupos sociales en desventaja.

Finalmente, se observó que los diversos organismos internacionales llegan a colaborar entre ellos intercambiando información, experiencias, métodos, técnicas y fines. Trasciende que, en el año 2006, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto realizaron un trabajo para analizar las políticas económicas y sociales de México. Para tal efecto, compartieron información y realizaron recomendaciones generales que fueran de utilidad para el gobierno en turno y entrante (OCDE, 2006c).¹⁸

¹⁸ Este documento sirvió de base para las actividades que se desarrollarían en el 2012, cuando el Presidente Enrique Peña Nieto suscribió el Acuerdo de Colaboración Estratégica entre México y la OCDE para la Administración Federal 2012-2018.

Capítulo 5. La educación desde la OCDE

Dentro de las organizaciones internacionales destaca particularmente en el ámbito educativo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La importancia de este organismo estriba en que agrupa a la mayoría de las grandes economías del planeta. Conjuntamente con otras organizaciones internacionales, la OCDE es uno de los principales artífices del proceso globalizador debido a su nivel de influencia a nivel mundial.

La globalización hace que el papel de la OCDE sea doblemente desafiante. La Organización debe convertirse —por así decirlo— en el Secretariado del proceso de globalización y coadyuvar en su definición, su dirección y la medición de su impacto en los países miembros y no miembros. [...] La búsqueda de mayor influencia en un mundo global requiere que la Organización se enfoque en tres temas básicos: nuevas prioridades, vinculación/ampliación y gobernabilidad/administración. (OCDE, 2006a:19)

Dadas las actuales circunstancias geopolíticas y económicas internacionales adversas, las economías que pertenecen a la OCDE, están perdiendo terreno en el mercado mundial. Por lo que, este organismo impulsa una agenda de trabajo con recomendaciones específicas para los países miembros y sobre los que tiene alguna influencia. Con el propósito de comprender mejor lo que implica tal situación, en el siguiente capítulo se describirá el origen, propósitos, naturaleza, actividades que desarrolla y estrategias que emplea para ayudar a guiar las políticas públicas educativas.

Antecedentes

Al final de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de mejorar las condiciones socioeconómicas de Europa y particularmente de los Estados Unidos, el Plan Marshall no solo se limitó a proporcionar ayuda para la reconstrucción, también tuvo como propósito el reorganizar por completo la economía de los Estados Unidos. Por lo que, el apoyo a los países europeos estuvo condicionado a que estos mantuvieran un sistema económico de tipo capitalista, apoyarse en empresas y asesoría de Estados Unidos, y debían abstenerse de solicitar apoyo a los países socialistas. De esta forma, se pretendió contener la expansión de la potencia soviética y la posible alineación económica y política comunista. El plan se sustentó en los siguientes lineamientos:

- La creación de un mercado europeo único y libre.
- Un reparto equitativo de los beneficios de las empresas con sus empleados y obreros... también les implicaba a estos últimos, la renuncia a los métodos de huelga coactiva y a su oposición a los métodos destinados a aumentar el rendimiento.
- Creación de un poder adquisitivo capaz de absorber la mayor producción, gracias a salarios elevados.
- Renuncia por parte de los empresarios a beneficios demasiados elevados que pudieran obstaculizar el desarrollo de la producción. (Pirenne, 1983:257)

En los Estados Unidos se estableció la Agencia Federal de Apoyo para la Administración de Cooperación Económica (ECA) y se conformó un plan de recuperación con base en cuatro ejes:

- Un firme apoyo a la producción,
- la expansión del comercio exterior,
- el establecimiento y mantenimiento de la estabilidad financiera interna,
- el fomento a la cooperación económica. (Wexlex, 1983:142-53)

La agencia concedió préstamos de manera estratégica que sirvieron para supervisar la reconstrucción de países europeos, pero la negociación para la reconstrucción de cada país

se condicionó a que cada gobierno tuviera que realizar proyectos conjuntamente con inversionistas de los Estados Unidos. Incluso las operaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) fueron subordinadas a los requerimientos del Plan Marshall. El plan sería la base para la formación de un mercado común. Este proceso de integración requirió de largos procesos de negociación debido a las estructuras que se tenían que cambiar en diversos países como Alemania, Inglaterra, Francia e Italia.

En 1953, el crecimiento económico que comenzaron a presentar los países europeos, requirieron de un apoyo técnico, por lo que en los Estados Unidos se creó la Agencia de Productividad Europea (APE), bajo la dirección de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Una vez completados la mayoría de los objetivos del Plan Marshall, la OECE se transformó en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), como se conoce actualmente.

Para la década de los 60, se comenzaron a implementar procesos de reingeniería en la mayoría de los países europeos (miembros) para la integración de sus economías, lo cual incluyó un proyecto para la homologación de sus monedas. En este periodo, la OCDE se constituyó como “un organismo intergubernamental”, lo que implicó que entre los diversos gobiernos que la componen se decidiera la dirección de la organización, los temas que se debían abordar, la forma de coordinar políticas de interés común, mecanismos de apoyo mutuo para la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo y la implementación de estrategias para impulsar ciertos temas a nivel internacional (OCDE, 2006a).

A finales de 1960, la organización se comenzó a integrar, no solo por países europeos, sino también pertenecientes a otras zonas geográficas. En diciembre de ese año, se anexaron los Estados Unidos y Canadá. Actualmente, la OCDE está constituida por 35 países, entre los cuales se encuentran las economías más destacadas del planeta. Los países miembros son los siguientes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Letonia, México, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega,

Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

La OCDE no pretende ser de carácter universal, tampoco intenta incluir a todos los países posibles. A diferencia del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, la OCDE no presta dinero a cambio de alinearse o establece sanciones en caso de incumplimientos como lo harían estos organismos financieros. La mayoría de sus acciones consisten en dar recomendaciones que buscan homogeneizar comportamientos gubernamentales hacia lo que considera “las mejores prácticas”. Básicamente, la OCDE tiene como objetivos el promover políticas destinadas a:

- Realizar la más fuerte expansión posible de la economía, el empleo y el aumento del nivel de vida en los países miembros.
- Procurar la estabilidad financiera y contribuir con el desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y los no miembros en vías de desarrollo.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales (OCDE, 1960, 2006a).

De acuerdo con el artículo V, de la *Convención de 1960 de la OCDE*, el ingreso a este organismo internacional implica para los países, entre otras cosas, seguir las recomendaciones y participar de la toma de decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán *obligatorias* para todos (Art. V). Además, se establece el deber de participar de los acuerdos con otros Estados no miembros y con organizaciones internacionales. Las decisiones que se toman dentro de la OCDE se dividen en obligaciones y recomendaciones de orden vinculante. Las primeras son acordadas de manera unánime por los países miembros y deben ser acatadas, las segundas, son propuestas o recomendaciones que son emitidas por grupos de expertos que están basadas en estudios específicos sobre un país o estudios comparativos (OCDE, 1960).

El ser miembro implica mantener un “pensamiento similar en materia económica y política con los demás miembros” (OCDE, 2006a: 40). El no cumplir con las recomendaciones, no involucra una sanción abierta, el costo es de otro tipo. La Organización cuenta como recurso central, la llamada “presión de pares”. Esto es, el país que incumple queda mal ante los otros, ante la opinión pública y ante los inversionistas; la razón es que los análisis de la OCDE casi siempre se publican (*cfr. OCDE, 2006a:38*).

En materia educativa, los miembros de la OCDE tienen que seguir los lineamientos de la *Declaración sobre las Políticas Educativas Futuras en un Contexto Económico y Social Cambiante* del año de 1994. La declaración establece como eje principal la obligación de “proporcionar a todos, jóvenes y adultos, conocimientos y habilidades, así como la capacidad de desarrollar las actitudes necesarias para su desarrollo personal y su papel como individuos, miembros de familia, trabajadores y ciudadanos; acceder a la cultura para enfrentar un mundo interdependiente y un contexto de complejidad creciente, y desarrollar capacidades para contribuir creativamente al cambio social y económico.” (OCDE, 1978: s/p).

Ingreso de México a la OCDE

México ingresó a la OCDE durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994). El 5 de julio de 1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el "Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos". En mayo de 1994, el Senado de la República aprobó la suscripción de tres protocolos: la Convención de la OCDE del 14 de diciembre de 1960, por lo cual se adhiere a los acuerdos y compromisos de los países fundadores; la Declaración del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la organización y el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización en México. Al ingresar a esta organización aceptó las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, tales como aplicar mecanismos de disciplina fiscal o

reingeniería institucional; realizar acciones que propiciaran una economía abierta de mercado; impulsar una democracia pluralista y de respeto a los derechos humanos; desarrollar políticas “efectivas” en áreas como las ambientales, agricultura, energía, turismo, impuestos, educación,¹⁹ entre otros aspectos.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "México") al depositar su instrumento de adhesión a la Convención, asumirá las obligaciones correspondientes a los miembros de la Organización, aceptará los propósitos y objetivos resultantes del Informe del Comité Preparatorio de la Organización de diciembre de 1960, y aceptará las Actas de la Organización en vigor al momento del depósito del instrumento, con excepción de lo dispuesto por la presente Declaración, incluyendo sus Anexos. (OCDE, 1960: s/p)

La entrada de México a la OCDE, se registró en un momento en el que todos los actores internacionales tenían intereses que confluyeron hacia el mismo punto. En primer lugar, el país se encontraba endeudado, pero el entonces presidente Carlos Salinas De Gortari, deseaba posicionar al país en el ámbito del comercio mundial, para entonces, ya había concretado el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En segundo lugar, el ingreso de México representó para los países de Norteamérica, abrir la posibilidad de exploración comercial en diversas áreas estratégicas para ellos. En tercer lugar, el interés de los países europeos radicó en la oportunidad de ampliar sus mercados y aprovechar la posición estratégica que tiene el país para el intercambio comercial con países de Norteamérica y Latinoamérica. Además, en ese momento, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —como parte de sus políticas de divulgación— México representaba un elemento estratégico para la comunicación con los países del centro y sur del continente.

Sin embargo, en las últimas décadas, el país ha perdido liderazgo en Latinoamérica y el Tratado de Libre Comercio está sujeto a renegociación con los Estados Unidos e incluso pudiera ser cancelado. Por lo que, la OCDE ha ido cambiando sus estrategias en

¹⁹ Declaración sobre Políticas Educativas Futuras en el Contexto Económico y Social de Cambio -20 de octubre de 1978.

Latinoamérica e incluyó a Chile como miembro y, además, participan como invitados, en varios proyectos, los países de Brasil, Argentina, Colombia y Costa Rica.

Como anteriormente se indicó, la OCDE no es un organismo financiero, por lo que entre los beneficios que obtiene México, se basan en la posibilidad de acceder a información sobre las estrategias sociales y económicas que aplican los países más desarrollados, participar en estudios internacionales en diversos rubros, asesoría para diversas áreas como: diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, administración pública, gobierno, gestión pública, etcétera. Además, tiene acceso a la red internacional de funcionarios y la posibilidad de que la OCDE realice estudios específicos en el país para brindar un análisis sobre las condiciones del mismo. Pero, lo más importante, es que al “alinearse”, el país adquiere “credibilidad” ante los principales organismos financieros e inversionistas a nivel internacional.

Desde la década de los setenta, la OCDE ha ido perdiendo influencia en la producción mundial, en la medida que otros países y regiones presentan un dinamismo económico que compite a nivel mundial (OCDE, 2006a). Hasta los años setenta, los países miembros de la OCDE representaban el porcentaje mayoritario de la producción mundial, pero esa proporción ha ido disminuyendo y las proyecciones de largo plazo indican que, en el futuro, más países no miembros participarán de la economía mundial. Esto ha implicado para OCDE establecer cambios en sus políticas para interactuar con países como Brasil, China, Rusia, Sudáfrica, Indonesia o India, y con organizaciones como la Unión Económica Surasiática (UES), Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), Mercado Común del Sur (Mercosur), etcétera. Esto ha llevado a la OCDE buscar la incorporación de alguno de estos Estados a la organización y desarrollar estrategias para enfrentar los desequilibrios que generan estos países como polos de desarrollo económico regional.

El caso de China presenta retos particulares. Aún se debate si tiene “ideas afines” (like-minded), si se trata de una economía de mercado, si aplica las “mejores prácticas” o, incluso, si le interesaría o no ser miembro pleno de la OCDE. Lo que es innegable es su creciente

peso económico y político. La OCDE mantiene ya vínculos en diferentes niveles con China... (OCDE, 2006a: 23).

Al parecer está cambiando el mundo económico y la configuración geopolítica que se presenta actualmente está dando lugar a que el fenómeno que pretendía la unificación de la llamada globalización, pierda vigor y se presenten bloques y mercados económicos que se están conformando como una fuerte oposición y, que quizá, comenzarán a contender por la hegemonía.

Por otro lado, la falta de credibilidad o desencanto que se está generando en la sociedad al no alcanzarse el desarrollo esperado o la repartición equitativa de la riqueza está propiciando disturbios sociales en muchos países. Tal situación, ha dado como resultado el ascenso al poder de gobernantes llamados populistas, conservadores o menos afines a la corriente neoliberal, tanto en países desarrollados, como subdesarrollados, los cuales pretenden cambiar las reglas del juego que implica el proceso globalizador.

Para las organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la globalización representaba la posibilidad de integración mundial a un proceso de desarrollo, en la que los países más ricos impulsarían económicamente a los más pobres con el fin de que estos últimos en un futuro próximo alcanzaran a los más ricos, siguiendo sus mejores prácticas socioeconómicas, pero esta posición poco a poco va perdiendo sentido, cuando se observa que el crecimiento de algunos países, más que llevarlos a incorporarse a una sola organización mundial, los está constituyendo en sistemas económicos regionales, independientes e incluso antagónicos o está generando pequeños grupos económicos en cada país que obtienen grandes ganancias.

A decir de Jalife-Rahme (2007), la globalización se ha difundido por sus supuestas bondades, pero en realidad está fallando en su aplicación en los países del G7, cuando los primeros beneficiados han sido los 'tenedores del capital', mientras los principales perjudicados han sido los "obreros de cuello azul". Considera que la plutocracia que representa a 20% de la población son los que se benefician de la globalización, mientras que 80% continúa en la pobreza, marginación y desigualdad. Por los indicadores del Producto Interno Bruto, considera que se avecina una caída del G7 como fuerza

hegemónica a escala global, debido al crecimiento de países como Brasil, Rusia, India, China (BRIC's) o Indonesia. Específicamente resalta que China se posicionará como una nueva potencia mundial que hará el contrapeso de los Estados Unidos.

La OCDE, con el propósito de mantenerse en la arquitectura global como un actor influyente, busca de forma innovadora y selectiva adaptar sus estrategias al nuevo contexto global (OCDE, 2004c). Por lo que, pretende afianzar su presencia en el mundo creando una fuerte comunidad económica y para tal efecto, da lineamientos o sugerencias a los países miembros, colaboradores u observadores (Salzman, 2000). En este sentido, existen tres aspectos en los que la OCDE pone atención: la competitividad, la productividad y la innovación. “Dichos rubros incluyen temas como la educación, la investigación y el desarrollo, la biotecnología y sus efectos sobre el empleo.” (OCDE, 2006a:22)

Consecuentemente, la OCDE realiza un papel activo y directivo para influenciar el diseño de las políticas públicas y acciones que deben implementar los gobiernos, lo cual está en alineación con los principios de los organismos financieros como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o eventos como el “Consenso de Washington”²⁰. Para tal efecto, cuenta con la información que recaba sobre cada país.

Específicamente, en el área de educación, desde 1996, comenzó a realizar una serie de estudios llamados “Education Policy Analysis” como parte del programa de trabajo del Comité de Educación de la organización. Los estudios están enfocados a establecer prioridades políticas para las autoridades educativas de los países miembros. Estos estudios pretenden:

²⁰ El Consenso de Washington surgió en 1989 con el fin de aplicar un modelo económico abierto y liberal para América Latina. Implicó el cambio en las prioridades del gasto público, disciplina presupuestal, liberación comercial, liberalización de los flujos de capitales internacionales, como objetivo prioritario para un país importador de capital, política de privatizaciones al interior de cada país, un sector público eficiente y un gobierno de menor tamaño, sistemas fiables de protección a la propiedad privada, etcétera.

-
- Ayudar a políticos y demás personas involucradas en las políticas educativas a mejorar sus decisiones aportándoles un trabajo comparativo internacional.
 - Entender las principales repercusiones e implicaciones políticas de las actividades educativas de la OCDE, de los datos e indicadores internacionales y de estudios relacionados.
 - Presentar resultados, análisis y discusiones de forma sucinta y accesible. (OCDE, 2003a)

Para la OCDE, la formación de los sujetos debe garantizar que los egresados de los sistemas educativos sigan aprendiendo a lo largo de toda su vida (OCDE, 1973) y la educación debe estar directamente relacionada con el modo de producción y con el desarrollo de habilidades sociales y cívicas. La OCDE afirma que “la prosperidad de los países deriva ahora en gran medida de su capital humano y para tener éxito en un mundo rápidamente cambiante, las personas necesitan mejorar sus conocimientos y competencias.” (OCDE, 2005:3)

Por la difusa la línea que separa las políticas de la Unión Europea con la OCDE, en múltiples casos son coincidentes las acciones que se realizan en ambas instancias. Los programas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los acuerdos del Consejo Europeo de Lisboa, concuerdan en los fines de la educación:

La educación permanente [...] permite el logro de los objetivos y aspiraciones de los países [...] debería permitir a todos adquirir los conocimientos necesarios para participar como ciudadanos activos en la sociedad de la información y en el mercado de trabajo [...] la educación permanente debería ser entendida como toda actividad de aprendizaje emprendida a lo largo de la vida, con el ánimo de mejorar el saber, las destrezas y las aptitudes desde una visión personal, cívica, social o laboral. (Consejo de la Unión Europea, 2002: p.1 y 2)

Un proyecto que marcó el rumbo de la educación de los gobiernos que pertenecen a la OCDE fue el llamado *Definition and Selection of Competencies* (DeSeCo). Éste sirvió para construir un marco que permitiera la selección de competencias y de estándares de aprendizaje a nivel internacional y se considera como clave para la formación de alumnos, así como el fortalecimiento técnico de las pruebas de evaluación internacional (OCDE,

1997). Cabe señalar que los diversos países miembros de la OCDE contribuyeron con su revisión y análisis.

El proyecto estaba enfocado prioritariamente en las necesidades de la Comunidad Europea, la cual requería que sus sistemas educativos, en la medida de lo posible, pudieran homologarse. Por lo que, era necesario que los procesos administrativos y pedagógicos pudieran articularse. El trabajo didáctico consistió en tratar de garantizar la formación en competencias, lo que facilitaría la organización curricular, la portabilidad de conocimientos útiles entre países y facilitaría su certificación entre sistemas educativos.

Por otro lado, para verificar la calidad del sistema educativo, la OCDE diseñó un sistema de evaluación que se enfoca a docentes y alumnos: *Teaching and Learning International Survey* (TALIS) y *Programme for International Student Assessment* (PISA), los cuales se complementan con otras evaluaciones, estudios específicos de factores contextuales y seguimiento a un sistema de indicadores como son los estudios longitudinales *Educations at Glance*. El cual ofrece información sobre la estructura, finanzas y desempeño de los sistemas educativos en los países miembros de la OCDE y varios de los países asociados.

Una de las lagunas académicas que se encontró al realizar la investigación fue el determinar cómo es que las instituciones, a partir de toda esta información, dirigen sus políticas públicas educativas. Al parecer, para realizar tales acciones se enfocan en “actores sociales clave” los cuales, tienen un acercamiento o participación en los trabajos con la OCDE, y una vez que llegan a puestos de alta burocracia van aplicando y dando rumbo al sistema educativo a partir de políticas educativas específicas.

Las recomendaciones que ha dado al gobierno mexicano tienen una alta capacidad de interpelación ya que, a diferencia de las recomendaciones de otras organizaciones internacionales sus recomendaciones se enfocan en diferentes niveles del gobierno de forma específica y llegan hasta el salón de clase. Aunque, no se aprecia coerción, por lo que se podría considerar que las estrategias empleadas podrían ubicarse bajo un *soft power*, como se mostrará en el tema desarrollado más adelante.

La OCDE y el gobierno mexicano

En el siguiente apartado se describirá la forma de trabajo, por la cual, la OCDE ayuda a guiar el diseño, aplicación y evaluación de las políticas educativas en México. La OCDE funciona como un *Big think tank*, desde el que se sugieren medidas para mejorar la actuación del gobierno en los países en los que tiene influencia. Para lograrlo, cuenta con las experiencias e investigaciones generadas en los países miembros, aportes de instituciones de investigación, estudios de políticas, pedagogía comparada y estudios específicos que realiza en cada país.

Considerando, las diferencias entre países, el comportamiento de una acción política puede tener un alto nivel de imprevisibilidad. Por lo que algunos organismos internacionales, han apostado por un modelo racional, en el que el nivel de certeza dependa de la certidumbre que se tenga sobre el posible comportamiento de algunas variables seleccionadas y de las relaciones entre ellas, es decir, su probabilidad de ocurrencia (CEPAL, 2006).

Las estrategias que utiliza la OCDE para guiar el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas educativas, para su exposición, se ordenaron en tres niveles: a) *primera estrategia de intervención*: regulación y eficiencia de la actividad gubernamental; b) *segunda estrategia de intervención*: métodos para la implementación de reformas y elaboración de políticas a nivel institucional y c) *tercera estrategia de intervención*: la gestión escolar, calidad del liderazgo y enseñanza en la escuela.

Es necesario precisar, como se apuntó anteriormente, que se trató de identificar la correlación entre eventos y actos intencionales, con el propósito de develar las estructuras por las que corre el discurso, más que describir las propiedades del fenómeno. Por otro lado, los años de publicación de las referencias bibliográficas no se organizan y exponen cronológicamente, ya que el discurso de la OCDE, es recurrente en distintas producciones y años, por lo que se procuró más cuidar una narrativa coherente.

Primera estrategia

Con el propósito de realizar cambios en los países de influencia, la OCDE se ha enfocado, primeramente, en poner en crisis, tanto la concepción de gobierno, como la forma de gobernar de las autoridades de cada país. Comenzó a impulsar su modelo teórico de lo que considera como un “buen gobierno”. A decir de la OCDE (2016:15): “se requiere fortalecer la agilidad estratégica del Estado para establecer, conducir y operar estrategias de desarrollo nacional con el fin de alcanzar el crecimiento inclusivo y la prosperidad para todas las regiones del país”. Se identificó que este modelo está relacionado con conceptos teóricos como gobernanza, nueva economía política y *New Public Management*.

Desde la OCDE, se asume que la gobernanza es una propiedad del gobierno y no de los actores políticos o gobernante de forma individual. Con este enfoque se quiere establecer que un gobierno burocrático está en falta con la sociedad y se procura la eficiencia y eficacia para solventar sus necesidades. Como apunta Rhodes (2000), se basa en principios administrativos enfocados en resultados y rendición de cuentas. Orientación tomada, tanto de las empresas privadas, como de las públicas.

A partir de la nueva economía política se retoma la concepción del cambio de relación entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado, la interdependencia internacional y la implementación de un sistema socio-cibernético, que se contrapone a la existencia de un poder único, cerrado y central. Se entiende que los problemas sociales, ya no son problemas únicamente del gobierno, se requiere de la participación, cooperación y concertación de los sectores, tanto privado, como público. Pero, para que esto suceda, se deben implementar otras acciones previamente, el Estado debe hacer pactos políticos, cambios en el ámbito jurídico e incluso modificaciones estructurales en la organización institucional.

Se requieren instituciones competentes que garanticen que [las políticas] efectivamente se pongan en práctica, lo cual implica mejoras al marco jurídico y el compromiso político de aplicarlas. (OCDE, 2012a: 21)

Para ayudar a los países a fortalecer sus capacidades de gobernanza y mejorar sus procesos para la elaboración, implementación, evaluación de políticas públicas, la OCDE cuenta con el Comité de Gobernanza Pública (CGP), que se apoya en el Directorado de Gobierno y Desarrollo Territorial (OCDE, s/f). El CGP desarrolla métodos para la toma de decisiones de manera informada, estratégica y orientada a la obtención de resultados, diseña indicadores de rendimiento, analiza la posibilidad de recortar los gastos innecesarios, flexibiliza y eficiente la prestación de servicios públicos, el control de finanzas, etcétera.

El CGP se reúne con autoridades, investigadores y otros actores sociales de los países a ser apoyados con el propósito de discutir sobre las demandas sociales y las acciones gubernamentales. La profesionalización de las actividades, prioritariamente, se focaliza en los siguientes aspectos:

- Rendición de cuentas.
- Transparencia de las acciones gubernamentales.
- Integridad en el uso de recursos públicos.
- Eficiencia y eficacia gubernamental.
- Capacidad de respuesta a los cambios en la sociedad y sus necesidades.
- Visión prospectiva para prever problemas y temas a futuro.
- Estado de derecho.

Para alcanzar tales fines, desarrolla diversas estrategias como:

- a) Crea grupos de trabajo con distintos actores sociales, como autoridades gubernamentales, académicos, Organizaciones No Gubernamentales, etcétera.
- b) Analiza las políticas y prácticas de un país con el apoyo de expertos de otros países (pares). Este método se considera efectivo ya que ayuda a mejorar las políticas

públicas a partir del conocimiento experto, la aplicación de una metodología estandarizada.

- c) Monitorea de forma sistemática y el aprendizaje mutuo entre pares.
- d) Desarrolla criterios para evaluar el desempeño de los países.
- e) Desarrolla mecanismos para manejar los conflictos de interés al mapear áreas y posiciones “en riesgo” dentro del servicio público.
- f) Desarrolla una serie de directrices en materia de lineamientos para gestionar conflictos de interés en el servicio público.
- g) Desarrolla herramientas para un adecuado financiamiento de la democracia, protección a denunciantes de actos de corrupción y mejoramiento de las licitaciones públicas construyendo, de esta forma, principios básicos para la transparencia, gestión de calidad, prevención de conductas inadecuadas, cumplimiento, vigilancia y rendición de cuentas. (OCDE, s/f)

Uno de los principales problemas que detectó, en algunos países, fue la forma discrecional, arbitraria, con abuso de poder y corrupción con la que, algunos funcionarios de alto nivel, desarrollan su trabajo. Por lo que, la falta de desarrollo económico está vinculado, también, a la forma en que los gobiernos en turno llevan a cabo sus funciones. Consecuentemente, pone especial atención a la implementación de un marco regulatorio que guíe las acciones del gobierno y de sus gobernantes, toda vez que da orden, legitimidad a las acciones y permite una rendición de cuentas.

Construir un marco regulatorio sólido es el primer paso hacia el establecimiento de la confianza en [

...] instituciones. Las reglamentaciones específicas para el servicio público aseguran el funcionamiento apropiado de la administración pública. Otro aspecto clave de la administración pública es asegurar la eficiencia de estos esfuerzos mediante un marco administrativo del presupuesto y el desempeño. El buen gobierno significa, sobre todo, un gobierno limpio. El e-gobierno es una herramienta de enorme importancia para promover la transparencia y reducir la corrupción. Más aún, las políticas que promueven estándares altos de integridad y que impiden la corrupción son fundamentales en la administración cotidiana para construir una cultura organizacional que no tolere la corrupción (OCDE, 2006a:224).

Por otro lado, considerando que en la mayoría de los países que pertenecen a esta organización coexisten diferentes niveles u órganos de gobierno, implica la necesidad de realizar un trabajo de articulación normativa, entre niveles de gobierno, regiones o instituciones. Ahora bien, debido a la relación socioeconómica que existe entre los países miembros, le es necesario también establecer mecanismos que permitan la interacción entre gobiernos y sus instituciones.

La OCDE considera que, de no dar el correcto seguimiento, “la gobernanza regulatoria multinivel puede ser afectada por prácticas deficientes en algún nivel, impactando negativamente en el desempeño de las economías y en las actividades empresariales y de los ciudadanos” (OCDE, 2009a, p. 8, en García, 2010:13). Por lo que se requiere que, en cada país, se realice un trabajo de análisis para identificar inconsistencias y de esta forma, evitar la duplicación, superposición y conflictos entre normas, la regulación de baja calidad o la aplicación inequitativa.

En este sentido, los *Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE 2005* estipulan que los países deben “fomentar una mejor regulación en todos los niveles de gobierno, mejorar la coordinación y evitar la superposición de responsabilidades entre las autoridades regulatorias y los niveles de gobierno” (OCDE, 2005a:6). Para tal propósito, desarrolló el *Marco para Analizar Cuestiones Clave de la Gobernanza Regulatoria Multinivel*. Este marco considera que, con el objeto de garantizar la calidad regulatoria en los diferentes niveles de gobierno, se deben definir los principios a seguir por los niveles subnacionales. Se debe cuidar que las definiciones sean claras y que exista una efectiva implementación de mecanismos para mejorar la coordinación, coherencia y armonización de la regulación. Por lo tanto, es preciso atender problemas de coordinación vertical y, determinar roles y responsabilidades de las instituciones responsables. Resalta que es importante establecer procesos introductorios, herramientas para verificar y, mejorar el cumplimiento y respeto a la regulación, usar evaluaciones de impacto, reducir cargas administrativas y establecer procesos de transparencia.

El gobierno mexicano comenzó a implementar la reforma regulatoria y participó en un ejercicio de evaluación sobre la definición y el mejoramiento del marco regulatorio y de

gobierno. El ejercicio fue implementado por la OCDE (véase el documento: Progress in Implementing Regulatory Reform in México).

México, como país federal, debe asegurarse de la implantación de políticas regulatorias en todos los niveles de gobierno. El Programa de Mejora Regulatoria involucra estados y municipios en un esfuerzo por expandir el programa de manera coherente y obtener beneficios concretos para los ciudadanos y los grupos de interés en los niveles municipal, estatal y federal. (OCDE, 2006b:226)

Por otro lado, durante el periodo 2008-2009, se realizaron trabajos, entre la OCDE y la Secretaría de Economía, lo que resultó en un programa de trabajo para la mejora regulatoria y de competitividad del país. Los aspectos que se abordaron fueron los siguientes: a) el marco de análisis para los temas de gobernanza regulatoria multinivel; b) el papel del liderazgo político, los emprendedores del sector público y la participación de otros actores en el impulso de la mejora regulatoria; c) las mejores prácticas en términos de desarrollo de capacidades e instituciones para implementar las políticas regulatorias; d) políticas y herramientas, incluyendo, entre otros, los procedimientos *ex ante*²¹ para nuevas regulaciones y la simplificación administrativa; e) las mejores prácticas y políticas en materia de competitividad, tales como las relacionadas con emprendimiento, PyMES y clúster (García, 2010).

Con el propósito de implementar una gobernanza internacional, en los diversos países miembros, la OCDE promueve acciones que fomentan la “armonización institucional internacional”. La OCDE atiende diversos ámbitos gubernamentales al mismo tiempo en cada país para vincularlos hacia objetivos comunes, de esta forma trata de crear sinergias. Esta tarea resulta muy complicada por los diversos factores involucrados. Por lo que, no puede obedecer solo a algún acuerdo comercial, pacto, política o fórmula mecánica,

²¹ Se refiere a la evaluación que debe hacerse antes de iniciar un proyecto. Sirve para determinar costos, riesgos e impactos, lo que ayuda a la toma de decisiones.

requiere de una participación plena de los gobernantes y de una legitimación aceptable de los mismos por los ciudadanos de cada país (países democráticos).

La OCDE propone que las estructuras organizacionales y la cultura burocrática esté normada y regida por reglas, que requieren ser operativas, flexibles y orientadas a la satisfacción de necesidades de la sociedad. Con base en el enfoque de *New Public Management* procura conducir a los gobiernos a implementar prácticas administrativas más económicas y eficientes, con servicios de mayor calidad, programas más eficaces, control político y sindical, mayor libertad a los funcionarios para que lleven a cabo su gestión con mayor transparencia gubernamental y se pasa de una administración por objetivos a una por resultados, entre otros aspectos.

Algunos países de la OCDE se han propuesto avanzar más allá de la simple presentación de los datos de desempeño para intentar activamente integrar los objetivos de desempeño al proceso general de presupuesto. Estas iniciativas vinculan los gastos a los resultados buscados y utilizan la información para tomar decisiones con respecto a la asignación de recursos futuros [...] Los países de la OCDE han avanzado más en la puesta en práctica de la gestión de desempeño. Un sistema de gestión de desempeño incorpora la fijación y el informe sobre los objetivos y su uso subsecuente en los procesos internos de toma de decisiones de las secretarías y las dependencias. El ministro o jefe del departamento pertinente es formalmente responsable de la fijación de objetivos de desempeño [...] El desempeño contra objetivos se supervisa continuamente [...] (OCDE, 2006b:228)

En esta lógica, el ámbito de educación, entre otros trabajos, implementó el “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”. El acuerdo tuvo como objetivo:

Ayudar a las autoridades educativas en México, y a las de otros países miembros de la OCDE, a fortalecer sus sistemas educativos. El informe se enfoca en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en educación básica. Esta publicación desarrolla un marco comparativo de los factores clave de la política pública en escuelas y sistemas escolares exitosos, y lo adapta al contexto y la realidad en México. OCDE (2010a:3)

Para desarrollar tales trabajos se reunieron con las autoridades nacionales e investigadores con el propósito de formar un “Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México”.

Con el fin de lograr la transmisión desde la OCDE hacia México, es necesario que un grupo nacional de actores reflexione, se apropie de las recomendaciones y las adapte. Resulta absolutamente esencial que todos los actores participen como socios legítimos y responsables en la implementación de estas recomendaciones. Por ejemplo, diferentes Estados pueden conducir distintos aspectos de estas recomendaciones y construir mecanismos que les permitan aprender los unos de los otros, evitando así que cada cual tenga que empezar desde el principio por su cuenta. Además, estas recomendaciones concuerdan con las metas establecidas por el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación (OCDE (2010a:7)

La modernización institucional que la OCDE impulsó, tenía como propósito cambiar la forma de entender la administración pública educativa con respecto a su efectividad, procesos administrativos y sistemas de rendición de cuentas, partiendo de adoptar una posición en la que se pusiera a las escuelas como el centro de la política pública.

La falta de capacidad, distribución poco clara de responsabilidades a través del sistema des centralizado, y las condiciones estructurales y procesos no facilitan que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas. Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre ellas. Esto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso. (OCDE, 2010a:4)

La OCDE, desde su marco teórico, considera que se debe adoptar en la administración pública un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” y sugiere devolver la autoridad a los funcionarios públicos, otorgar flexibilidad, asegurar el buen desempeño, el control y la responsabilidad, propiciar la competencia, mejorar y transparentar los procesos para la elección de candidatos, proveer servicios adecuados a las necesidades de los ciudadanos,

mejorar la administración de los recursos humanos, ampliar el uso de la tecnología de la información, mejorar los mecanismos de la regulación y fortalecer las funciones del gobierno central (OCDE, 1995). Ha recomendado que se creen instituciones sólidas, que operen a favor de la sociedad. Para lo cual es necesario la contratación de profesionales comprometidos, con estándares altos de idoneidad para la práctica y con una orientación al interés público.

Desarrollar una clara visión estratégica de cómo la administración pública puede contribuir a cumplir las prioridades gubernamentales. Para esto se necesita administrar a toda la fuerza laboral pública de una manera más sofisticada y estructurada para incrementar la eficiencia. Asimismo, requiere la construcción de una fuerza laboral con el tamaño, composición, competencias y destrezas adecuadas que se necesitan para la prestación de los servicios. (OCDE, 2012a:88)

Comúnmente, la mayoría de los proyectos de mejoramiento de la calidad educativa, tanto nacionales, como internacionales se han enfocado en los actores que se encuentran directamente relacionados con los alumnos, esto es, docentes y directivos. Pero, como apunta la OCDE es necesario mejorar el desempeño y liderazgo de actores en la administración gubernamental (alta burocracia) para articularla con la supervisión, gestión escolar y el proceso de enseñanza en la escuela. Por lo cual considera que:

La aplicación de las reformas y la garantía de que éstas produzcan los resultados esperados requiere una mejor gobernabilidad y una mejor capacidad institucional en todo el país ... México necesita un liderazgo político sostenido para promover los cambios estructurales necesarios. (OECD, 2012a:146)

La OCDE consideró que, en el caso específico de México, la falta de calidad educativa resulta en la desigualdad socioeconómica. Recomendó la aplicación de una reforma educativa para garantizar la gobernabilidad y el mejoramiento del desempeño institucional.

Las deficiencias en [...] la calidad de la educación limita las mejoras de la productividad y contribuyen a mantener una gran desigualdad. Se han instrumentado normas más sólidas, pero aún es necesario un mayor desarrollo de los sistemas de evaluación de estudiantes y docentes... La instrumentación de las reformas es un desafío importante en muchos países ... [pero] es aún más difícil en México, donde las capacidades de los funcionarios públicos para implementar, vigilar y evaluar los resultados son muy heterogéneas en la administración federal y, en particular, en los gobiernos estatales. La aplicación de las reformas y la garantía de que éstas produzcan los resultados esperados requiere una mejor gobernabilidad y una mejor capacidad institucional en todo el país. (OCDE, 2012a: p.20 y 25)

Sin embargo, aun con las recomendaciones, la tarea de profesionalizar a la alta burocracia no resulta fácil y poco avance se tiene al respecto en México, ya que implica romper con estructuras y formas de trabajo que históricamente se han ido sedimentando como resultado de fuertes intereses políticos, puestos otorgados por tratos partidistas, electorales, sindicales o cuotas de género y, opacos sistemas de reclutamiento y selección.

Segunda estrategia

La OCDE elaboró una guía para el diseño de políticas públicas: *Marco de Políticas Públicas para Implementar Reformas Educativas* (OCDE, 2010a). Desde este marco se dan lineamientos técnicos para que las instituciones ajusten sus procesos. Parte de un modelo heurístico conocido como Knowledge Map (Proceso de Movilización, Análisis, y Aplicación Eficaz del Conocimiento) (OCDE, 2011:32).

En este modelo heurístico de movilización del conocimiento, el reto es ordenar los conocimientos pertinentes y específicos de la manera más adecuada y rentable con el fin de adaptar, diseñar e implementar políticas educativas apropiadas para el contexto nacional. Los análisis rigurosos de estos datos contribuyen a identificar las intervenciones y los métodos de implementación más adecuados que pueden adaptarse e incorporarse a las reformas de política pública en el ámbito nacional. (OCDE, 2011:32)

El interés se centra en la capacidad de las autoridades institucionales para detectar el problema o necesidad que suscita la actividad, es decir el porqué; la actividad en sí, el qué; el modo en que se desenvuelve la actividad, el cómo y la consecuencia de la actividad, el para qué (Guerrero, 1993:97). En este sentido, la OCDE propone reestructurar los métodos empleados para la formulación de políticas públicas. *Grosso modo*, considera que la formulación de políticas debe comprender los siguientes aspectos:

- a) Identificación de los problemas que afectan a la sociedad.
- b) Discusión informada.
- c) Toma de decisiones.
- d) Diseño de políticas.
- e) Implementación.
- f) Evaluación de los efectos (OCDE, 2003a).

El Marco de Políticas Públicas para Implementar Reformas Educativas aborda seis ejes:

- Calidad y la cantidad de la información y, los datos pertinentes disponibles para fijar líneas base, objetivos y metas.
- La estrategia de comunicación, compromiso y consulta con los actores implicados (incluyendo al público en general, los líderes de opinión y las organizaciones profesionales y de maestros).
- La cantidad y disponibilidad del financiamiento público para la elaboración e implementación de la reforma educativa, incluyendo un análisis de la inversión requerida, proyecciones de costos y posibles economías o reasignación de fondos de programas vigentes.
- Un marco legal, normativo y administrativo adecuado, para identificar conflictos potenciales y posibles modificaciones que sean requeridas en el ámbito educativo y temas relacionados (por ejemplo, en las leyes laborales, la participación social y las leyes de información y privacidad).
- Arreglos de carácter interinstitucional para la evaluación, el currículum, la investigación, etcétera.

-
- Proceso de descentralización formal y de facto entre las entidades responsables de los servicios educativos (incluyendo consideraciones de los recursos, servicios y capacidades institucionales y operativas) (OCDE, 2011:33).

El método pretende movilizar información de diversas fuentes, recursos y personas, pero le da énfasis a la toma de decisiones con base en la información. A continuación, se muestra el esquema del proceso de movilización, análisis y aplicación eficaz del conocimiento:



Fuente: OCDE (2010a:32).

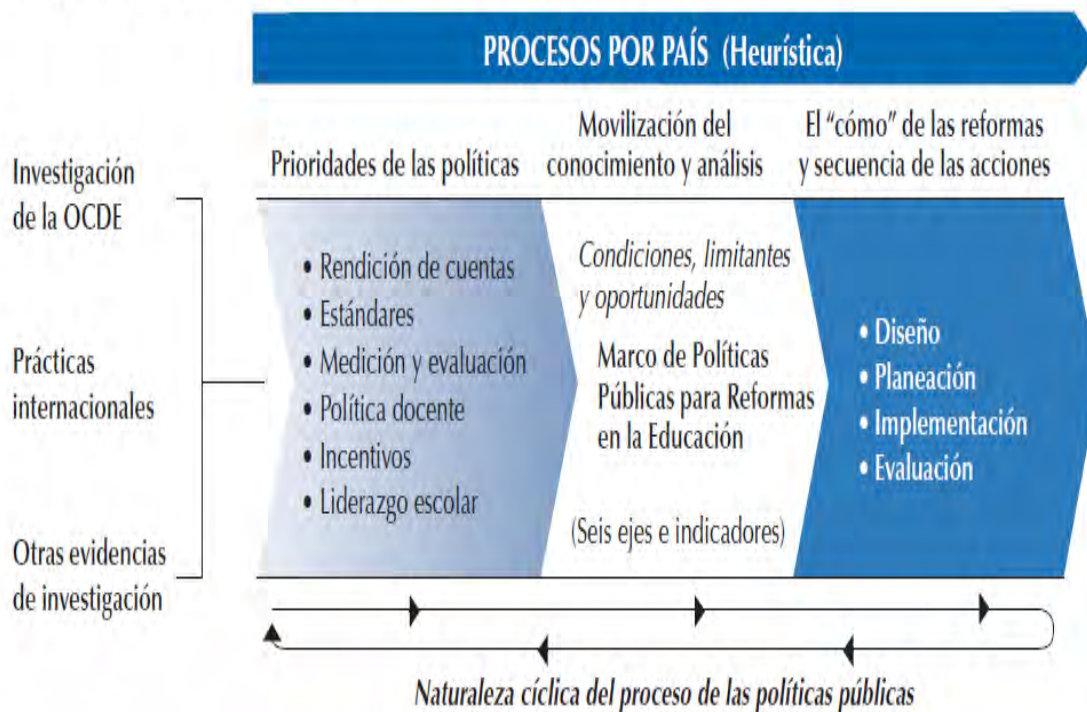
La propuesta consiste en movilizar conocimientos de diversas fuentes como las prácticas nacionales, el conocimiento que se genera tanto en el país, como en la OCDE. Con esta estrategia pretende que se obtenga conocimiento de frontera que permita a las autoridades de cada país identificar el problema a resolver, tenga acceso a las experiencias que se han presentado en diversos países para su solución y esto ayude a diseñar e implementar reformas educativas y políticas eficaces.

Para guiar los subsecuentes procesos propone que se tenga claro cuáles son las prioridades de las políticas, condiciones, limitantes, recursos, oportunidades, indicadores, que sea claro cómo se va a implementar la reforma y el diseño de sus políticas. Este proceso va a acompañado de un sistema de retroalimentación y ajuste constante del proceso y la rendición de cuentas.

En el siguiente esquema se establece la forma en que se conjuntan los aspectos anteriormente descritos:

**Representación esquemática de un modelo heurístico específico al contexto local de país:
Marco de Políticas Públicas para Implementar Reformas Educativas**

Desempeño, equidad y eficacia de la inversión en educación



Fuente: (OCDE, 2010a: 34).

Se entiende que el proceso de diseño, planeación, implementación y evaluación de reformas y políticas es un proceso por demás complejo, que puede tener múltiples

desenlaces por lo que es necesario la flexibilidad para realizar ajustes con base en ejes estratégicos, indicadores y evaluación de impacto. Se cuida el incluir variables que resulten más fácil de cuantificar y de dar seguimiento.

Tercera estrategia

La OCDE, a nivel escolar, identifica y analiza problemas sociales específicos. Enmarcado en una perspectiva de escuelas eficaces, la OCDE (2008b:17) parte de ponderar la contribución que realiza la escuela en el progreso de los estudiantes para el cumplimiento de objetivos de la educación prescritos o indicados. Enfatiza, la trascendencia de los procesos de selección, desempeño y evaluación de recursos humanos, y la verificación de resultados a partir de la evaluación del aprendizaje, entre otros factores.

En el año 2010, la OCDE (2010b) conformó un Consejo Asesor sobre Gestión Escolar y Política Docente con el propósito de analizar las problemáticas mexicanas y realizar una serie de sugerencias focalizadas. Participaron especialistas de la OCDE, autoridades educativas e investigadores nacionales. Para desarrollar el trabajo tomaron como base: a) la situación actual y los retos clave a los que se enfrenta el país; b) la investigación empírica y prácticas internacionales relevantes para el país y c) intercambios continuos con los principales actores educativos, a través de una serie de talleres y entrevistas.

Del estudio realizado, resultó el documento: *Mejorar las escuelas. Estrategias para la Acción en México*. El cual contiene una serie de recomendaciones fundamentadas en aspectos de gestión escolar, liderazgo instruccional, docencia, estándares de desempeño docente y directivo, y participación social. Las recomendaciones resultantes para el gobierno mexicano fueron las siguientes:

- Redefinir y apoyar el liderazgo, y una gestión escolar de excelencia de los directores escolares. Se requiere diseñar estándares claros y proporcionar

capacitación. Se requiere la profesionalizar la selección y contratación de directivos. Facilitar la autonomía escolar con estructuras de apoyo y garantizando la participación social. Las escuelas necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas.

- Reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de su práctica. Garantizar programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la selección, contratación, y evaluación de docentes; vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de las escuelas OCDE (2010d:1).

Consideró que era prioritario mejorar la eficacia escolar en cuanto al papel que juega el director en el liderazgo escolar; hacer más eficiente la gestión escolar, mejorar la calidad de la enseñanza y la capacidad del director para convocar a la sociedad a participar en el proceso educativo. La OCDE señaló que el liderazgo instruccional no era una característica sobresaliente de los directores de las escuelas mexicanas,²² ya que no contaban con una formación adecuada para el puesto y no tenían un desarrollo profesional o incentivos apropiados.

En el estudio *Política de educación y formación. Mejorar el liderazgo escolar* (OCDE, 2008), afirmó que los directores pueden influir en el desempeño de los estudiantes, pero, se requiere de mayor autonomía y formación adecuada para la toma de decisiones informadas. Se requiere definir las responsabilidades enfocadas en un liderazgo escolar e identificar cuatro principales dominios del liderazgo escolar:

- a) Apoyar, evaluar y fomentar la calidad docente: los líderes escolares deben saber adaptar el programa de enseñanza a las necesidades locales, promover el trabajo

²² El tipo de liderazgo que se impulsa dentro del sistema de educación pública en México, se basa en un enfoque racionalista y burocrático. Básicamente consiste en una normatividad prescriptiva (véase Acuerdo secretarial 96 o 98) que controla la vida cotidiana escolar. Actualmente, con la reforma se incluyen en los perfiles, parámetros e indicadores, estándares de liderazgo directivo que presenta desarticulación con los acuerdos antes mencionados, los cuales fueron ratificados en el año 2014.

de equipo entre los maestros y participar en la supervisión, la evaluación y el desarrollo profesional docente.

- b) Fijar metas, evaluación y rendición de cuentas: los responsables de la formulación de políticas deben garantizar que los líderes escolares tengan criterio para establecer una dirección estratégica y perfeccionar su capacidad para diseñar planes escolares y metas para verificar el progreso, usando datos para mejorar la práctica.
- c) Administración financiera estratégica y gestión de recursos humanos: los responsables de formular las políticas pueden mejorar las habilidades de administración financiera de los equipos de liderazgo escolar al proporcionarles capacitación a los líderes escolares, creando el papel de gerente financiero dentro del equipo de liderazgo o prestando servicios de apoyo financiero a las escuelas. Además, los líderes escolares deben poder influir en las decisiones de reclutamiento de docentes para que los candidatos encajen mejor con las necesidades de sus planteles.
- d) Colaboración con otras escuelas: esta nueva faceta del liderazgo debe ser reconocida como una función específica para los líderes escolares. Puede aportar beneficios a los sistemas escolares en conjunto más que únicamente a los estudiantes de una sola escuela. Pero los líderes escolares deben desarrollar sus habilidades para intervenir en asuntos que trasciendan los límites de sus planteles (p. 3)

La OCDE considera que el tipo de liderazgo que demanda de los directores requiere estar en congruencia con las necesidades sociales y económicas. El liderazgo en un marco de autonomía escolar permite al director mayor responsabilidad y autoridad para lidiar con los problemas que pueden afectar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se requiere de líderes con capacidad de identificar problemas, proactivos, con capacidad para la toma de decisiones, persuasivos y las competencias relativas a la gestión de grupos de trabajo que los lleve a alcanzar los objetivos educativos en las mejores condiciones. Esta visión del

liderazgo implica la corresponsabilidad de toda la comunidad, ya que el líder, aunque quisiera, no puede por sí mismo realizarlo todo.

Incluso, el Consejo Asesor sobre Gestión Escolar y Política Docente de la OCDE, consideró que, en un futuro cercano, era necesario dar mayores facultades a los directores para que pudieran tener capacidad de decisión en aspectos clave de la administración de la escuela como, por ejemplo: contratar o despedir a los docentes. Además, consideró que se debía dotar de mayor autonomía a las escuelas, ya que, si los docentes solo siguen manuales de procedimiento, resulta difícil pedirles que rindan cuentas o que consoliden su desarrollo profesional. Finalmente, las escuelas deben contar con un sistema de acompañamiento que les ayude, aconseje, supervise y proporcione apoyo.

Estas recomendaciones dieron lugar al Acuerdo número 717 (DOF, 2014, 7 de marzo) por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar, el cual dotó de “mayor autonomía” a las escuelas y el Acuerdo 712 (DOF, 2013f, 29 diciembre) que establece el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). La escuela debe recibir un conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y personal con funciones de dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la escuela. El SATE forma parte del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODED).²³ Este Programa tiene como objetivo:

Garantizar una oferta suficiente y diversificada de programas formativos pertinentes y con calidad que atienda las necesidades que derivan de la evaluación interna de las escuelas públicas de educación básica y de sus rutas de mejora escolar para fortalecer paulatinamente el logro educativo del alumnado; asimismo, debe estar orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente que forman parte del Servicio Profesional Docente, que se encuentren en servicio activo en la educación básica de carácter público. (DOF, 2014, 7 marzo)

²³ Si bien existen experiencias previas en este sentido, este programa se diseñó en el marco de la reforma educativa de 2013 y tiene mayor concordancia con un enfoque de gobernanza.

Otra de las recomendaciones que ha impulsado la OCDE es fortalecer la participación social, ya que no es una tarea exclusiva de la escuela o autoridades educativas el proceso educativo.

México necesita reforzar primero su cultura participativa y formarse para ello. La participación social puede ser un instrumento clave para ayudar los directores de escuela mediante los mecanismos eficaces de liderazgo distributivo. Un consejo escolar bien preparado y asesorado puede ayudar de un modo significativo al director de la escuela para que articule con mayor eficiencia lo que sucede en el aula, la escuela y la comunidad. Más importante aún, es que los consejos escolares necesitan contar con poder o influencia real sobre aspectos importantes, como son la selección del personal escolar (incluyendo al director de la escuela), los recursos, el currículum y otros asuntos de la organización escolar. (OCDE, 2010d:11)

Se recomendó conformar consejos de participación social, ya que pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar y un instrumento clave para ayudar a los directores en las actividades que realizan en sus escuelas. Se apuesta por que el director desarrolle un liderazgo distributivo que articule con mayor eficiencia lo que sucede en el aula, la escuela y la comunidad. (OCDE, 2010d:11)

En este sentido, en el Acuerdo secretarial 717 se estableció que el director debe garantizar una administración transparente y eficaz de los recursos financieros que reciba, actividad que estará acompañada por un Consejo de Participación Ciudadana y el Consejo Escolar para la mejora continua de la calidad. Además, con el Acuerdo número 02/05/16, se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación en los diferentes niveles de gobierno: nacional, estatal, municipal, social en la escuela.

Artículo 4. A nivel federal se constituirá y operará el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, de conformidad con el artículo 72 de la Ley General de Educación.

Artículo 5.- En cada entidad federativa se constituirá y operará un Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo, de conformidad con el artículo 71 de la Ley General de Educación.

Artículo 6. En cada municipio se constituirá y operará un Consejo Municipal de Participación Social en la Educación para promover una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y cobertura de la educación, de conformidad con el artículo 70 de la Ley General de Educación.

Artículo 7. En cada escuela pública de educación básica se constituirá y operará un Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, de conformidad con el artículo 69 de la Ley General de Educación. En las escuelas particulares de educación básica deberán operar Consejos análogos a los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (DOF, 2016, mayo 11)

En lo referente a los docentes, la OCDE (2010d) propuso un conjunto de recomendaciones enfocadas en su profesionalización como: reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de la práctica docente; garantizar programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la selección, contratación, y evaluación de docentes, y vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de las escuelas.

La recomendación se enfocó en construir un sistema que permitiera seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para las escuelas. Establecer un seguimiento a la trayectoria docente, desde la formación inicial, la obtención del estatus permanente como profesional docente, formación profesional y desempeño. Además, se debía atender los problemas relacionados con las condiciones en que los docentes trabajan.

Una estrategia para la acción en la política docente, el liderazgo y la gestión escolar en México

MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES A TRAVÉS DE...



1. Definir la enseñanza eficaz
2. Atraer a los mejores aspirantes
3. Fortalecer la formación inicial docente
4. Mejorar la selección docente
5. Abrir todas las plazas a concurso
6. Crear períodos de inducción y de prueba
7. Mejorar el desarrollo profesional
8. Evaluar para ayudar a mejorar
9. Definir el liderazgo escolar eficaz
10. Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores
11. Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas
12. Aumentar la autonomía escolar
13. Garantizar el financiamiento para todas las escuelas
14. Fortalecer la participación social
15. Crear un Comité de Trabajo para la Implementación

Fuente: (OCDE, 2010d: 4)

Así, la OCDE (2010d) estableció una serie de tareas que se debían desarrollar para conformar el sistema de profesionalización de la práctica docente:

- Producir un conjunto coherente de estándares docentes, que definieran cómo debe ser una buena enseñanza, y qué conocimiento, habilidades y disposiciones deben tener los candidatos docentes antes de ser acreditados para enseñar.

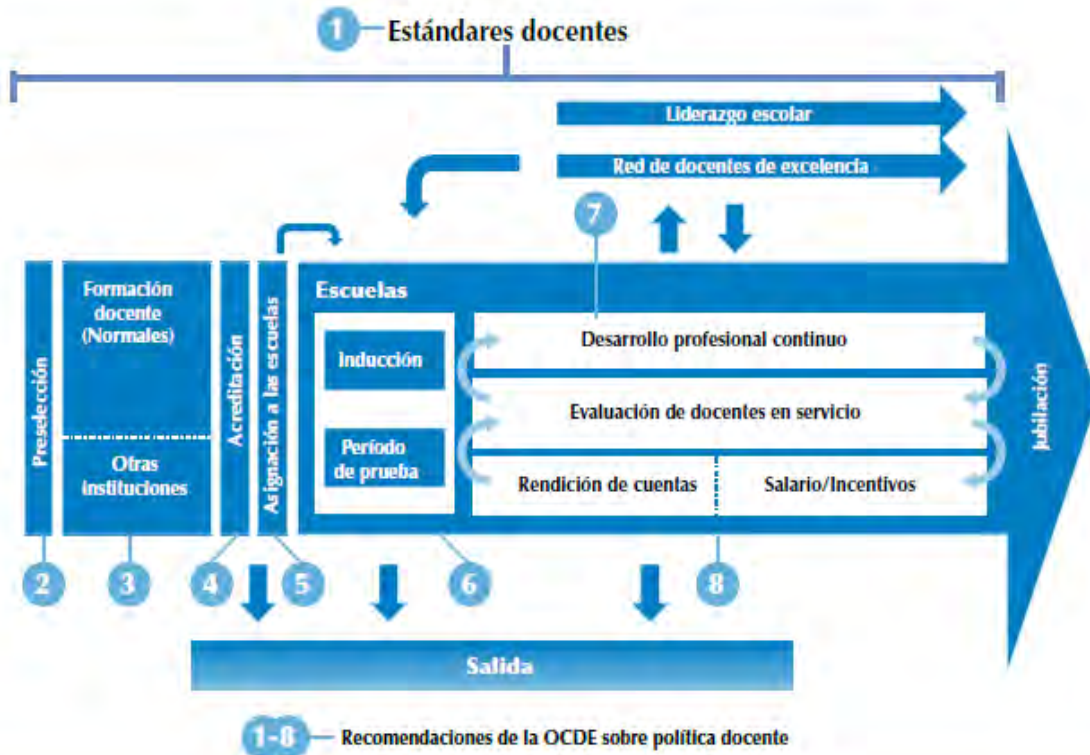
-
- Atraer a los mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales. Se pone particular atención sobre la forma en que está desarrollando el proceso de formación en las Normales, ya que se requiere que eleven el nivel de calidad de los profesionistas egresados. Se recomienda que se aumente la exigencia de criterios al ingreso a los programas de formación inicial docente, establecer un examen de admisión nacional de selección y adoptar diversos métodos de evaluación.
 - Crear un sistema único de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente y desarrollar estándares específicos para formadores de docentes. La OCDE considera que muchos estudiantes mexicanos egresan de la formación inicial docente sin las habilidades y los conocimientos suficientes para ser buenos docentes, y muchas Normales carecen de vínculos con otros actores del sector educativo, en particular con otras instituciones de educación superior.
 - Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente). Se recomendó establecer un esquema de acreditación que permitiera decir si los docentes en servicio tenían o no las competencias para ejercer la enseñanza. Apuntó que si México quería consolidar su mecanismo de acreditación profesional docente necesitaba establecer una estructura de gobernanza permanente (de orden técnico más que político), eficiente, transparente y justa.
 - Las plazas disponibles de docentes y directivos, tanto las de nueva creación como las que se desocupan, deberían abrirse progresivamente a concurso de oposición. El nuevo sistema debería acarrear mayor transparencia y justicia en la asignación de plazas. Se debe mejorar el sistema actual de asignación de docentes a escuelas, vinculado con los resultados del examen docente, para alcanzar una mayor coincidencia entre las necesidades de las escuelas y los docentes.
 - Establecer un período de prueba para los docentes principiantes, durante el cual se les daría tutoría, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente; crear un equipo de tutores docentes para ofrecer tal ayuda. Se debe crear un periodo de prueba significativo. Todos los docentes deben completar un periodo de prueba a un estándar satisfactorio antes de obtener una plaza

permanente. Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora.

- Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua, pero enfatiza que debe ser revisado este sistema (p. 5).

Como se muestra en la gráfica siguiente, el modelo propuesto comienza con determinar una serie de estándares de competencia docente, que serviría para seleccionar a los aspirantes a maestros que ingresan a las Normales e incluye la posibilidad de que participen otras instituciones formadoras de maestros. Para ingresar al Sistema Educativo Nacional, el docente debe presentar un examen que lo acredite para dar clases. Una vez aprobado debe analizarse la oferta y demanda de las escuelas. El docente de reciente ingreso debe pasar por un periodo de inducción y prueba. Los docentes deben de ser acompañados por medio de tutorías llevadas a cabo por otros docentes de credenciales excelentes. El docente en servicio deberá ser evaluado para verificar su idoneidad para el puesto, si resulta aprobado entrará a un sistema de incentivos económicos.

Trayectoria profesional para docentes de educación básica



Fuente: OCDE (2010d:6)

Consecuentemente, en el año 2012, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto presentó la iniciativa de reforma a los artículos 3 y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2013g, 26 febrero). La reforma educativa dotó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de autonomía constitucional. Los órganos constitucionalmente autónomos, realizan tareas del gobierno que no están supeditadas a lealtades institucionales e intereses de índole partidista que pongan en entredicho su objetividad o el contenido de las decisiones técnicas o administrativas. Entre sus atribuciones están: coordinar el Sistema Nacional de Evaluación (SNEE); fungir como autoridad en materia de evaluación de la educación a nivel nacional; evaluar la calidad, el desempeño y resultados de la educación obligatoria en el Sistema Educativo Nacional (SEN); realizar mediciones y evaluaciones de componentes, procesos o resultados del SEN; expedir reglas a las que se sujetarán las Autoridades Educativas; generar y difundir

información y con base en ella emitir directrices para mejorar la calidad y equidad de la educación; aspectos relacionados con el Servicio Profesional Docente (SPD) (DOF, 2013d, 11 septiembre).

En lo que refiere a la verificación técnica y procesual de las evaluaciones, y supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados, de igual forma quedó establecido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, como un objetivo de meta nacional, el “desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, mediante un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico” (DOF, 2013c, 13 diciembre).

Se instauró el ingreso al Servicio Profesional Docente a cargo de la Secretaría de Educación Pública. El 11 de septiembre de 2013, fue promulgada la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (DOF, 2013e, 11 septiembre). Esta ley norma lo referente al servicio profesional de docentes, personal con funciones de dirección, supervisión y asesores técnico pedagógicos en los niveles de educación básica y media superior. Establece estándares de ingreso, desempeño y promoción a través de la construcción de estándares (perfiles, parámetros e indicadores), procura la transparencia y rendición de cuentas en cuanto al ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento.

Por otro lado, a partir de los textos consultados, se pudo inferir que la OCDE utiliza estrategias para ayudar a guiar y evaluar las políticas públicas educativas, utilizando, lo que para efectos de esta investigación fueron llamados, “artefactos performativos”²⁴, los cuales funcionan como dispositivos que mueven a las autoridades educativas hacia ciertos propósitos y lógicas de pensamiento, como es el caso de la prueba de PISA (Programme for International Student Assessment).

²⁴ Véase en marco teórico “artefactos performativos”.

PISA empezó a diseñarse desde 1990, pero se aplicó por primera vez en el año 2000. Cada tres años se lleva a cabo la evaluación y en cada aplicación se pone especial interés en una de las asignaturas que evalúa: matemáticas, lectura y ciencias. El propósito es evaluar a estudiantes de 15 años y conocer el nivel de competencia que han adquirido al finalizar la secundaria, para participar plenamente en una sociedad global.

La prueba tiene una función diagnóstica, orientadora, predictiva, de control y seguimiento de la calidad de los sistemas educativos. La finalidad es proveer de información para guiar el diseño de políticas públicas y su ámbito de acción es a nivel de sistema educativo nacional.²⁵ Para la OCDE, la evaluación de las competencias se considera como una estrategia óptima para dar cuenta de las condiciones del sistema educativo en cada país. Con los resultados de estas evaluaciones y otro tipo investigaciones configura un panorama educativo internacional (OCDE, 2000).

El aprendizaje y crecimiento de los alumnos debe ser pieza clave para potenciar el rendimiento del sistema educativo en sus diferentes niveles y en su totalidad. Los resultados de evaluaciones estandarizadas son centrales, sin embargo, otras medidas relativas al aprendizaje de los alumnos deben ser utilizadas para lograr una visión completa del aprovechamiento, considerando factores socioeconómicos. (OCDE, 2010c)

PISA se ostenta como una prueba que no está apegada al *currículum* de ninguno de los países participantes, sino a las competencias que deben tener los alumnos para desempeñarse en la sociedad. Sin embargo, intencionalmente o no, incide en el *currículum* de forma inversa, es decir, la planeación didáctica va regularmente del programa de estudios a la evaluación, en este caso, va de la evaluación hacia el programa de estudios, como se explicará a continuación.

La prueba es desarrollada por un sólido grupo de especialistas que pertenecen a un grupo de instituciones de investigación educativa de distintos países llamado “El Consorcio”, que

²⁵ Aunque, en México se solicitó, hasta su versión en computadora, una sobre muestra para tener datos por estado (2003-2012).

conforma una comunidad epistémica que interactúa con los responsables académicos y autoridades educativas de cada país para el diseño de las pruebas. El conjunto de “competencias” de tipo pragmático²⁶ (proviene en su concepción original del programa DeSeCo), se seleccionan y evalúan a partir de considerar que irán evolucionando en cada sujeto como en una espiral de complejidad creciente y que su dominio implica diferentes niveles de desempeño (OCDE, 2006a: p.42 y43).

El término “competencia o *literacy*”, se enfoca en la adquisición de conocimientos útiles, prácticos, contextualizados y de acuerdo con las circunstancias. Además, la OCDE procura que los saberes sean portables entre sistemas educativos, con alto valor de cambio y que puedan ser actualizados constantemente para que no pierdan su utilidad y valor a lo largo de la vida del sujeto. Por lo cual, se requiere de otras competencias que permitan a los alumnos ser capaces de organizar y regular su propio aprendizaje durante toda su vida. Es decir, deben conocer y comprender los recursos con los que cuentan; ser conscientes de la administración de sus propios procesos cognitivos, prácticas, estrategias y ser capaces de desarrollar otras más eficaces para el autoaprendizaje.

Para obtener tal resultado, el *Consortio* parte de un pragmatismo funcional que implica la imbricación del sujeto y el objeto, el propósito del pensamiento es guiar la acción y el efecto de la idea es más importante que su origen. Las actividades cognitivas están vinculadas a lo que el individuo hace, puede o desea hacer. La evaluación de competencias está definida “en función de los contenidos que deben adquirir los alumnos, los procesos que han de ser capaces de ejecutar y los contextos a los que deben aplicar sus conocimientos y habilidades” (OCDE, 2006a: 3).

Pero no significa que se trate de subordinar el pensamiento a la acción, sino reorganizar el pensamiento mismo y su relación con la realidad. Esto es, tomar como conocimiento válido

²⁶ Esto implica que los contenidos de un currículo deben enfocarse en aquellos que son estratégicos para la vida cotidiana y laboral, y que sirvan como base para aprender otros contenidos de mayor complejidad.

a aquellos que tengan un valor de cambio en el mercado laboral y sean útiles para la vida social. En este sentido, el adquirir conocimiento es mucho más que enseñar conocimiento, habilidades y actitudes. El criterio de selección de la experiencia de aprendizaje está dado a partir de una adecuación entre medios y fines. Se parte de que la experiencia de aprendizaje está mediada por la acción, es situacional y contextualizada (OCDE 2006a:27).

Por ser contenidos necesarios para otras asignaturas y estar vinculados a las necesidades de la vida cotidiana, la evaluación de las matemáticas, ciencias y lectura resultan fundamentales para determinar qué tanto están preparados los jóvenes para la vida en la sociedad moderna. Estas áreas del conocimiento están directamente relacionadas con los problemas que se encuentran en la vida diaria, por lo que resultan como una herramienta esencial para los jóvenes a la hora de afrontar cuestiones y desafíos relativos a aspectos personales, profesionales, sociales y científicos de su vida. (MECyD, 2013).

Así, la evaluación de aprendizaje se integra a un discurso político y pedagógico, que cumple la función didáctica de contrastar un aprendizaje con un punto de referencia y asignar un juicio de valor. Implica el considerar tres momentos: la medición de una realidad con la mayor objetividad y precisión, determinar un punto de referencia o parámetro y el juicio de valor que se aplica después del análisis de la valoración de la medición con respecto al parámetro de referencia. En este sentido, la evaluación de PISA cumple la función didáctica de contrastar un aprendizaje con un punto de referencia y asignar un juicio de valor que, a través del poder institucional de la OCDE, determina qué individuos o sociedades pertenecen a un determinado grupo y quiénes no. Lo cual, intencionadamente o no, produce un mecanismo de inclusión y exclusión.

Los resultados de la evaluación de aprendizaje de la prueba de PISA, como cualquier otra evaluación están pensados como un insumo para producir acciones. Esto propicia un campo de confrontación, discusión, socialización y consenso sobre lo siguiente: la forma en que se produce, valida y legítima el conocimiento, su forma de evaluación y el uso de los resultados para legitimar acciones. Así, la evaluación funciona como un conjunto de criterios de legitimación, por los cuales se determina cómo se conoce; qué tipo de conocimientos deben ser privilegiados sobre otros; los diversos niveles de configuración de significados y establece principios pedagógicos. Por lo que, la evaluación actúa como un regulador

simbólico y crea posiciones de sujetos pedagógicos con respecto a un ranking. Esto es discrimina a partir de ciertas características.

Esto puede generar rechazo en algunos individuos o grupos, pero para otros, la participación en la prueba de PISA representa la posibilidad de pertenecer a esos grupos que son caracterizados con determinadas competencias, que regularmente están asociadas a prestigio académico, estatus social o económico, y a las posibilidades de crecimiento de un país. Por tales motivos, se produce, tanto en los individuos o sociedades, la necesidad a ser evaluados por los que evalúan.

Para fortalecer el impacto, el discurso en que se fundamenta la prueba de PISA está cimentado en la articulación de significantes ideológicos, políticos y académicos. Es decir, el discurso se funda en un poder de enunciación que parte del capital político de la OCDE (naturaleza de la organización), de la conformación de comunidades epistémicas internacionales que crea y los aspectos económicos implicados.

Por medio de la prueba de PISA se trata de hegemonizar el sentido de lo que considera una “Educación con calidad”, lo cual funciona como un “punto de capitón”. El discurso pedagógico busca representar a la totalidad en una especie de sinécdoque. Es un sintagma en el que el elemento “calidad” es el núcleo, al rededor del cual se articulan términos como competencia, eficacia, eficiencia, verdad, utilidad, etcétera. Parte de su éxito radica en que cada uno de estos términos también puede funcionar convenientemente como significantes vacíos²⁷ y ser “llenados” de acuerdo con las circunstancias educativas en cada país.

Consecuentemente, la prueba de PISA es un artefacto usado para comunicar un mensaje pedagógico, económico y político de alto impacto mediático. Apela al discurso perlocutivo, es decir, a la capacidad del lenguaje para mover a los individuos a realizar acciones que

²⁷ Véase Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

incitan al ánimo de los tomadores de decisiones (policy makers) hacia un cierto sentido. Consecuentemente, provoca cambios en los sistemas educativos de los países miembros.

Es muy importante destacar que el Programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información abundante y detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos (OCDE, 2012b).

Este evento se puede explicar a partir de lo que el investigador Nye (2004) llamó *Soft power* (poder blando) para indicar la capacidad para atraer y cooptar a otros, a partir de que deseen —por sí mismos— lo que otro quiere. Se vale del uso de instituciones, sistemas de ideas, valores, cultura y legitimidad de las acciones y puede ser tan eficaz como la presión militar o coerción económica. Para este autor el poder puede también aplicarse a partir de la influencia de un individuo o un Estado sobre otros, se puede partir de coaccionarlos con tratados, pagos o atraerlos y cooptarlos para que ellos deseen —por sí mismos— lo que el individuo, Estado [u organización de Estados] quiere. El poder blando (soft power) se basa en instituciones, ideas, valores, cultura y legitimidad de las acciones. Al combinarse con lo que Nye llama el *poder inteligente*, se produce “la atracción”. Este tipo de política se vale de medios diplomáticos, culturales, académicos o ideológicos (Montúfar, 2012) para propiciar un proceso de tipo hegemónico.

Se pone de relieve el carácter imaginario de tales utopías, es decir, su carácter de discurso compensador que propone un sentido, un horizonte de plenitud que reduce la angustia de saberse finito, escindido e intrascendente, proponiendo algún sentido unificador a la proliferación y a la multiplicidad pero, al mismo tiempo, se reconoce la imposibilidad de su sedimentación total, de su completud, y de su cierre final, pues esto último permitirá de nuevo la probabilidad de un discurso totalitario. (Alcántara, Pozas y Torres: 1998:33)

Al parecer ésta es la estructura que utiliza la OCDE para guiar el diseño de políticas públicas educativas en los países de influencia. Esta forma de hacer política articula un discurso ideológico y académico. Ofrece el alcance de un horizonte de plenitud, esto es, la promesa de que el seguimiento del mismo producirá un estado de bienestar general. Los efectos persuasivos de las sugerencias o recomendaciones que se producen desde la OCDE resaltan el factor positivo que resulta de una “educación con calidad” a establecer un vínculo positivo con el crecimiento económico y el bienestar social. Desde luego, que si fueran

aplicadas reformas más rápido producirían aumentos más grandes en el PIB. Además, se puede observar que se apoya en una serie de valores que resultan de estudios de pedagogía comparada entre países como es el caso de Finlandia que lideró el ranking mundial durante varias aplicaciones de la prueba de PISA:

En Finlandia consideramos que la calidad de educación es muy importante, uno de los valores más importantes de nuestro país. Es importante que todos los alumnos, independientemente de su clase social, puedan tener la posibilidad de desarrollar su talento. El rendimiento de los estudiantes de las universidades depende de la calidad de la educación primaria y secundaria, (Gripenberg y Lizarte, 2012:19)

Schleicher ²⁸ (2006a), en su estudio sobre el impacto de PISA en política educativa, analizó el modo en que ésta contribuye al debate político. Este autor considera que la simple comparación de resultados entre los rendimientos de los países es probablemente el análisis menos interesante, aunque capte primeramente la atención de los medios de comunicación y del público. Reconoce que los malos resultados de los alumnos inmediatamente producen un deseo de actuar para mejorarlos. Por la forma de presentarlos es inmediata la reacción en un país y entre países.

La evaluación de cada país con respecto a otros, puede crear un campo de conflicto pedagógico, por lo que es más importante para las autoridades educativas salir mejor ubicados en el ranking mundial por las implicaciones económicas o financieras, y por la promesa de bienestar, que tratar de escuchar las voces que ponen en tela de juicio la legitimidad de la prueba. La simple comparación entre países produce un mensaje que llega inmediatamente a grandes sectores de la población. Consecuentemente, la prueba de PISA contribuye al cuestionamiento de las acciones del gobierno, las autoridades educativas y

²⁸ Andreas Schleicher fue Jefe de la División de Indicadores y Análisis del Directorio para la Educación, y es director de Educación en la OCDE desde el año 2012.

promueve un debate político a nivel internacional sobre el desempeño entre sistemas educativos.

La experiencia sobre evaluaciones de aprendizaje a gran escala ha demostrado, que se pueden medir empíricamente los resultados de la educación y aprovechar sus conclusiones. El mayor logro de la OCDE y las instituciones de investigación asociadas fue el diseñar métodos, técnicas e instrumentos que pudieron hacer factible la comparación de datos entre alumnos de diversos sistemas educativos.

De acuerdo con Andreas Schleicher (2006b: 21-23), la prueba de PISA ha provocado un intenso debate, tanto en el ámbito nacional como internacional, en los países participantes. En consecuencia, muchos de ellos han emprendido [...] reformas en sus políticas educativas. Considera que la prueba tiene un alcance que va más allá de la supervisión de la OCDE sobre los diversos sistemas educativos, ya que con los datos e información que se obtiene, los gobiernos tienen los elementos necesarios para producir acciones informadas para incidir en la calidad de los resultados del aprendizaje; igualdad en los resultados del aprendizaje; equidad en las oportunidades educativas; eficacia y eficiencia de los procesos y el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar social y económico. Para la OCDE el diseño técnico de PISA, permite orientar las acciones de las autoridades educativas al conocer los resultados de los alumnos y pueden extraer lecciones de otros sistemas educativos.

Se pueden ejemplificar algunas de las reacciones realizadas por países de acuerdo con sus resultados en áreas como la pedagógica, financiera, recursos humanos o de gestión escolar. En el caso de Alemania, el Ministerio Federal de Educación, después de los resultados de PISA 2000 desarrolló investigaciones sobre diversas áreas (administración, evaluación, asignación de recursos, estándares, apoyos, aspectos socioeconómicos de los alumnos, etcétera). Dinamarca, revisó su plan de financiamiento educativo, puesto que los resultados evidenciaban la falta de eficacia del sistema de acuerdo con su nivel de gasto por alumno que se encontraba entre los más altos de la OCDE (Schleicher, 2006b:40). Posteriormente, Dinamarca estableció estrategias educativas para todo el país, como reforzar la atención en la primera infancia y aplicó reformas en educación básica (primaria y secundaria), revisó los sistemas de enseñanza y de colaboración de las familias en la educación. En el caso de España, se incluyeron los estándares de la prueba de PISA en la

Ley Orgánica de Educación del año 2006, mismos que provocaron cambios en el proceso de enseñanza y aprendizaje en diversas regiones del país. En la comunidad de Navarra, con los datos aportados por la prueba, se desarrollaron líneas de actuación para intervenir el ámbito educativo como las “Instrucciones de Organización y Funcionamiento de los Centros Docentes Públicos”, en los cuales se aplicó un plan de mejora que tenía como propósito el mejorar las competencias lingüísticas; matemáticas y científicas. En 2009, el Departamento de Educación de Estados Unidos introdujo el Programa Carrera a lo Más Alto (RTT), que otorgaba becas incentivar las reformas e innovaciones en educación. Las becas y financiamiento tenían el propósito de incentivar y recompensar los programas de la reforma educativa que estaba implementando para incrementar la calidad del personal docente, rendimiento de los estudiantes y de los centros escolares, y gestión de información y datos. Grecia estableció una Dirección Central de Asuntos Económicos en el Ministerio de Educación con el propósito de hacer más eficiente el uso del presupuesto asignado a educación (OCDE, 2015b: 125).

En general, los países miembros de la OCDE (2015b) “han introducido políticas para mejorar el sistema educativo y sus instituciones mediante la evaluación a nivel del sistema. Entre las políticas globales se encuentra la creación de agencias centrales, y las políticas enfocadas se centran en una mejor recogida de datos” (p. 100). En su discurso, Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, destacó que la organización desarrollaría trabajos para contribuir a potenciar la gobernabilidad global y promover la cooperación multilateral. Estableció que la OCDE es un grupo de países que aprende de las mejores prácticas, por lo que los miembros están para aprender unos de otros, mejorar la elaboración de políticas y formular estándares y normas internacionales que sirven para encarar desafíos de alcance mundial. Asume que, dada su experiencia en prácticamente todos los ámbitos de las políticas públicas, la OCDE tiene el bagaje necesario para analizar y contribuir a mejorar la cooperación internacional (Gurría, 2010).

La prueba de PISA, a partir de sus mediciones y evaluaciones, busca provocar a la acción a los distintos gobiernos. Si las autoridades educativas desean un mejor lugar de los alumnos dentro del ranking internacional, deben adaptar sus procesos institucionales y de

enseñanza-aprendizaje a los principios que sustentan a la prueba, esto parecería obvio, pero en ocasiones, no lo es tanto. En el caso de México, desde la aplicación de la prueba de PISA en el año 2000,²⁹ se puede observar cómo algunos de sus principios han ido permeando o son *coincidentes* con las acciones de la Secretaría de Educación Pública.

A partir del año 2003, el gobierno comenzó a generar cambios en el nivel medio superior, de un currículo por objetivos se pasó a uno por competencias, para lo cual se implementó una fase piloto y posteriormente, una reforma de gran calado. Esto debido a que el nivel de educación media superior es uno de los más complejos del sistema educativo mexicano, ya que cada tipo de servicio y modalidad tiene sus propios procesos institucionales y pedagógicos:

En 2003 dio inicio la reforma del bachillerato general en escuelas piloto y se instrumentó al año siguiente. Paralelamente, en 2004 entró en vigor una reforma curricular en los bachilleratos tecnológicos que, si bien ya se anunciaba desde el Programa Nacional de Educación 2000-2006, [...] estas medidas implicaron asumir cambios significativos tanto en el contenido como en la forma de enseñar: la educación "basada en competencias", por un lado, y un nuevo papel del docente como facilitador, por otro. (López y Tinajero, 2009: 1192)

En el año 2004, se inició la renovación curricular del nivel preescolar, con las siguientes finalidades:

- a) En primer lugar, contribuir a mejorar la calidad de la experiencia formativa de los niños; para ello el programa establece de manera

²⁹ En agosto de 2002 fue creado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) mediante un Decreto presidencial. La institución fue concebida a partir de proyectos y recomendaciones que presentaron académicos y organizaciones, tanto nacionales como internacionales entre las que se encuentra la OCDE (Blanco, 2002, 13 agosto). *“El fundamento de tal decreto, tomado de la OCDE (2011), era que ‘México debe concentrarse en las ‘tres E’ para implantar un sistema de evaluación educativa más eficaz. Es necesario medir el éxito de los esfuerzos educativos a partir de los resultados de aprendizaje de los alumnos. Al mismo tiempo que se fortalezcan el sistema, será indispensable contar con más herramientas de medición y evaluación’ (Sánchez, 2013, 11 mayo). Desde 2003 es la instancia que administra pruebas de aprendizaje a nivel nacional e internacional como es el caso de PISA.* Los datos de PISA 2000 fueron recuperados de la SEP y publicados con la aplicación de PISA 2003.

precisa los propósitos fundamentales del nivel educativo en términos de competencias.

- b) En segundo lugar, busca contribuir a la articulación de la educación preescolar con la educación primaria y secundaria (SEP, 2004a: 8).

En el año 2006, la Reforma a la Educación Secundaria (RES) tuvo como propósito establecer “una educación secundaria democrática, integrada, competitiva y proyectada al mundo”. El currículo se organizó “... alrededor de competencias generales, enfatizando la plena incorporación a la cultura escrita, el desarrollo de un pensamiento lógico-matemático, la comprensión del mundo natural y social, la formación en valores éticos y ciudadanos, el desarrollo motriz y la creatividad” (SEByN, 2002: 6).

Uno de los problemas más críticos que presentaba el Sistema Educativo Nacional era la separación institucional y pedagógica que había entre niveles educativos. A decir del INEE (2006), la calidad del sistema educativo debía reflejar las relaciones de coherencia entre los componentes del propio sistema. Lo que implicaba pertinencia (coherencia entre la enseñanza y las necesidades de los alumnos); relevancia (coherencia entre la enseñanza y la sociedad); la eficacia (coherencia entre los objetivos y lo realmente alcanzado), y la suficiencia de los recursos y la eficiencia de su uso (que resulta de la coherencia entre insumos y procesos con los productos logrados con ellos). Además, el concepto de calidad no puede disociarse de la equidad y se debe considerar no sólo los efectos a corto plazo, sino también el impacto de la enseñanza en la vida adulta.

La modificación de uno de los elementos curriculares, conlleva a la necesidad de analizar los otros elementos que componían al sistema educativo mexicano, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publicó en el 2008 un estudio con base en los resultados de PISA 2006, en el que se destaca este punto:

Sin perder de vista la complejidad del reto educativo del país, la experiencia internacional enseña que es posible mejorar los resultados de la educación mediante una combinación apropiada de elementos. Estos elementos pueden ser: la revisión, actualización e innovación

de los contenidos y métodos de enseñanza; la focalización de las políticas en la mejora continua de la calidad; la evaluación sistemática y transparente de todos los componentes del sistema; un esquema de gasto que otorgue prioridad al fortalecimiento de los elementos críticos de la calidad educativa, tales como la formación del magisterio, la infraestructura escolar y los recursos de apoyo al aprendizaje, entre otros. (Amador, 2008:19)+

En el año de 2009, (SEP, s/f) la Secretaría de Educación Pública (SEP) planteó la articulación integral de la Educación Básica, por lo que realizó cambios en el Plan de Estudios que se centraron principalmente en el cambio del enfoque pedagógico de objetivos de aprendizaje a competencias en el nivel de primaria. Estableció competencias genéricas que se orientan a desarrollar competencias para la vida; se enfatizó la importancia de la capacidad de los alumnos para aplicar el conocimiento en diferentes contextos y situaciones; la cuantificación de los conocimientos mediante estándares curriculares internacionales³⁰ y la vinculación del conocimiento con las necesidades de desarrollo económico del país (principios también impulsados por la OCDE). Dicho sea de paso, esta forma de entender el proceso educativo marca una confrontación con el modelo humanista preexistente de la Secretaría de Educación Pública. Aunque, el marco epistemológico sigue siendo de corte constructivista (reforma de 1993), evidentemente, se comienza a asimilar uno de corte pragmático funcional, que la SEP ubica como “aprendizaje situado”.

La evidencia demuestra que, para favorecer el desarrollo del pensamiento complejo, así como los conocimientos, las competencias y los valores plasmados en el perfil de egreso del estudiante, es necesario superar la saturación de contenidos y seleccionarlos de manera cuidadosa. Esta nueva focalización en los aprendizajes clave —aquellos que permiten seguir aprendiendo constantemente— implica ir más allá de la organización tradicional de los conocimientos y evitar la influencia de visiones particulares y parciales. Al mismo tiempo, significa encontrar un equilibrio entre las exigencias propias de un proyecto humanista, fundamentado en la educación integral, y un proyecto que persigue la eficacia y la vinculación de la educación con las necesidades de desarrollo del país...por ello, la función de la escuela ya no es enseñar a los niños y jóvenes lo que no saben, sino aquello que necesitan para aprender a aprender. Se requiere una formación que permita a las personas adaptarse a nuevas

³⁰ Este aspecto está vinculado con la necesidad de hacer comparables y portables los conocimientos de los alumnos mexicanos con los de la comunidad de la OCDE.

situaciones mediante un proceso de educación permanente, que les asegure apropiarse de conocimientos y competencias para desplegar su potencial a lo largo de la vida. (SEP, 2016b:36).

La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) en su conjunto comprende reformas curriculares en la educación preescolar, primaria y secundaria que enfatizan la importancia de las matemáticas, ciencias y enseñanza de la lengua y comprensión del mundo social como estratégica para resolver problemas de la vida cotidiana de los sujetos, además comienza a perfilar la importancia de no abordar demasiados contenidos superficialmente, sino seleccionar aprendizajes clave que permitan el desarrollo de competencias que ayuden a los sujetos a aprender a aprender a lo largo de toda su vida.

Destacan dos formas de entender la calidad educativa: una centrada en la mejora curricular (que dio lugar al plan y programas de estudio de 2011) y otra, enfocada en la evaluación, por la cual se introducen los estándares curriculares de referencia internacional como indicadores del desempeño de PISA. Esto se puede apreciar claramente en los documentos explicativos de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que muestra la vinculación con la prueba de PISA con el currículo (Ediciones Castillo, 2011).

La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

En el **Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)** de la OCDE se perfila que en las sociedades contemporáneas el desarrollo de las personas se expresa en tres campos, como se muestra en la siguiente tabla:

Campos establecido por PISA	Campos de formación Educación Básica-SEP
La lectura como habilidad superior.	Lenguaje y comunicación.
El pensamiento abstracto como base del pensamiento complejo.	Pensamiento matemático.
El conocimiento objetivo del entorno como sustento de la interpretación de la realidad científica y social.	Exploración y comprensión del mundo natural y social.

Fuente: Ediciones Castillo (2011:10).

A decir de Bárbara Ischinger (OCDE, 2010c: s/p) Directora de Educación de la OCDE: “uno de los más grandes retos en México fue el haber promovido las reformas, ya que es uno de los más grandes y complejos sistemas educativos entre los miembros de la OCDE. Para apoyar a su implementación se dio un apoyo extra en el año 2008. Por primera vez, la OCDE envió a dos de sus oficiales a residir de forma permanente en México para administrar el proyecto”. La OCDE mediante el pacto de cooperación, comenzó a trabajar directamente con las autoridades de diversas áreas gubernamentales y algunos académicos mexicanos. Desde diciembre de 2008 hasta la fecha, se han realizado múltiples eventos, reuniones, talleres de trabajo, y seminarios de la OCDE-Harvard, para los académicos y funcionarios públicos que encabezarían la reforma educativa.

A nivel federal, el presidente Felipe Calderón presentó el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en el que estableció la convergencia de las políticas educativas con los resultados de la prueba de PISA. La prueba de PISA se tomó como base para realizar el diagnóstico y se estableció como meta el alcanzar un determinado puntaje en las asignaturas que evalúa:

[...] “elevar sustancialmente el aprovechamiento de los alumnos para alcanzar un promedio nacional combinado de 435 puntos en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), en lectura y matemáticas, para el año 2012” (SEP, 2007 en OCDE, 2010b:10).

Como se abordó anteriormente, en el año 2008, la OCDE y el gobierno mexicano establecieron un acuerdo de cooperación para “Mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas”. Por dos años, la organización internacional proporcionaría asesoría sobre la elaboración de políticas públicas y desarrollaría estrategias en diversos ámbitos con base en la experiencia de otros países y los estudios realizados.

Los resultados de este trabajo han sido presentados en los siguientes informes: “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México”; “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” y “Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales”. También se realizó una edición actualizada del informe de la OCDE sobre la evaluación de las contribuciones de las escuelas al aprendizaje de los alumnos utilizando métodos de valor agregado titulada:

La medición del aprendizaje de los alumnos: Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas. En estos informes se presentan las recomendaciones de la OCDE para México. (OCDE, 2010b: 50)

También, se desarrollaron otros trabajos de investigación como el titulado *Panorama de la Educación*, a partir de los cuales, la OCDE formuló recomendaciones para el modelo educativo. Lo que implicó el trabajo en conjunto con las autoridades y académicos para desarrollar una agenda de trabajo orientado a mejorar la gestión escolar, el desempeño de directivos y maestros; formas de apoyo para mejorar el trabajo de docentes y directivos; estrategias para disminuir el ausentismo y garantizar la graduación a tiempo, y reducir las inequidades del Sistema Educativo Nacional.

Una vez más, los resultados de la prueba de PISA funcionaron como un estudio diagnóstico que brindó información sobre las condiciones del Sistema Educativo a nivel nacional y generó metas a alcanzar en cuanto al proceso de enseñanza y aprendizaje.

De acuerdo con las últimas mediciones internacionales, 55 por ciento de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel básico de habilidades matemáticas, mientras que 41 por ciento no alcanza el de comprensión de lectura. Las carencias detectadas en PISA también son severas en el área de las ciencias... Como se señaló antes, México parece encontrarse en la trayectoria correcta para alcanzar su meta de desempeño en PISA para 2012. Dicha meta de desempeño, establecida por el gobierno mexicano, considera un promedio combinado de las puntuaciones medias nacionales en matemáticas y lectura, partiendo de una puntuación inicial de 392 puntos de los resultados de PISA 2003. (OCDE: 2010b:10)

Consecuentemente, las autoridades mexicanas conjuntamente con algunos académicos han puesto en marcha acciones generales como la revisión de planes y programas de estudio; el proceso del concurso de selección para las plazas docentes titulares; los programas de reconocimiento y recompensas para los maestros, políticas de incentivos y estímulos para los docentes en servicio, los programas piloto enfocados en un número limitado de escuelas de bajo desempeño, la valoración y evaluación de alumnos (OCDE, 2010b).

Los estándares curriculares y competencias esperadas por PISA cobran sentido en la nueva propuesta curricular, ya que al ser la norma de evaluación permiten identificar de manera gradual, el aprendizaje de los alumnos y dan cuenta de los avances y los retos durante el trayecto formativo en la educación básica; lo que permitiría mayor congruencia con la Evaluación Internacional de Alumnos PISA. Además, se procura la correspondencia con los niveles de corte de la prueba de PISA que permiten identificar lo que los alumnos son capaces de hacer o lo que les falta por aprender.

Desde el punto de vista curricular se puede afirmar que los estudiantes que cursan la secundaria con el programa 2006 podrían haber adquirido los conocimientos y habilidades necesarios para demostrar un buen desempeño en la evaluación de PISA. (INEE, 2009: 152)

En este proceso, el seguimiento y acompañamiento que ha hecho la OCDE ha sido puntual:

Este formidable esfuerzo político colocó a México como el país que más reformas ha aprobado en la OCDE en los últimos dos años. El paquete de reformas ya ha ayudado a mejorar la confianza de los inversionistas y promete una mejora significativa en el desempeño del crecimiento en México. Según estimaciones de la OCDE, si estas reformas llegan a implementarse en su totalidad podrán incrementar la tendencia anual de crecimiento del PIB per cápita hasta en un punto porcentual durante los próximos 10 años. La reforma energética tendrá los efectos iniciales más marcados, en tanto que la reforma educativa tendrá resultados más duraderos en los años por venir (OCDE, 2015c: 4).

Esta forma de entender el quehacer educativo, se vincula con los discursos de “gobernanza” término que recientemente empiezan a “moldear” las acciones de la Secretaría de Educación Pública:

No es concebible que un modelo educativo como el que se plantea quede sujeto a un concepto y un ejercicio de gobierno centralizado y vertical. El logro de los propósitos planteados exige un gobierno tan complejo y participativo como el modelo mismo, ya que en él intervienen una pluralidad de actores con distintas responsabilidades. El principio de autoridad que rige la gobernanza del sistema educativo se encuentra alimentado por valores éticos, jurídicos y políticos, que parten de la escuela hasta alcanzar la más alta jerarquía. Los

principales valores que lo nutren son el respeto, la confianza, la honestidad y la responsabilidad. En materia de división de responsabilidades. (SEP, 2016b: 73)

En el trabajo de la OCDE (2015b): “La política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas” consideró que la recuperación de la crisis económica mundial era lenta y los gobiernos debían enfocarse en atender el desempleo, reducir las desigualdades y promover la competitividad. Enfatizaron nuevamente la importancia de la educación para poder restablecer un crecimiento económico duradero e inclusivo y se proponen llevar a todos los países al rendimiento medio como en Finlandia, “uno de los sistemas educativos de la OCDE que mejores puntuaciones obtiene en las pruebas de PISA, [lo que] daría como resultado una ganancia económica del orden de 260 trillones de dólares estadounidenses” (p.19).

Desde un panorama amplio, la OCDE pretende que las competencias no solo sean desarrolladas y aplicadas en la escuela. En un determinado tiempo, toda la población debe tener una formación en ellas y debe intervenir también la calidad, valor de cambio y la capacidad de los sujetos para mantener vigente esas competencias durante toda su vida.

Por lo que toca a competencias de la población, además de la reforma educativa, es necesario revisar las políticas y decisiones que inciden en la mejora de las competencias de los trabajadores que ya se encuentran en el mercado laboral. El objetivo es impedir que, cuando los individuos ingresen al mercado laboral con bajas competencias, éstas sigan deteriorándose debido a que ocupan empleos precarios donde no tienen oportunidad de recibir capacitación ...es necesario abordar la desconexión entre las habilidades que se forjan, México es parte de una de las regiones en donde las empresas reportan más dificultades para encontrar empleados con las capacidades que requieren (30.9% de las empresas mexicanas; 14.8% en la OCDE) en la escuela, y las que son demandadas en el mercado laboral. (OCDE, 2015c:p. 1)

Como se puede apreciar la relación de PISA y los estudios educativos de la OCDE, han permeado de manera progresiva y contundente en la forma de enseñanza y aprendizaje en México. Esto representa para el país la posibilidad de garantizar ciertos niveles de

desempeño de los alumnos en la vida adulta, dentro de una sociedad globalizada y competitiva, lo que implica, por lo menos en teoría, el incrementar el potencial económico del país. A decir de la OCDE:

México solamente podrá avanzar en la cadena de valor e insertarse de lleno en la economía del conocimiento a través de un plan integral apoyado por inversiones significativas para mejorar las capacidades y oportunidades de la población. Dicho plan debe estar acompañado de reformas destinadas a modernizar la infraestructura de México, además de fortalecer las instituciones y condiciones para fomentar la innovación a nivel nacional. (OCDE, 2015c: 1).

La globalización ha llevado al incremento de las interconexiones entre las sociedades y Estados a nivel internacional. El Estado moderno funciona como una pieza estructurante del sistema socioeconómico global que se conforma como una comunidad altamente interdependiente, que a la vez establece diagramas de poder con base en reglas, normas y códigos internacionales. En este sentido, los Estados son descentrados en cuanto a la forma de entender y llevar a cabo su gobierno.

Desde organismos de tipo meta-estatales se conforma una arquitectura discursiva que presenta un tipo de razonamiento que ayuda a guiar las acciones de los gobiernos. Dentro de una “particular lógica eficientista y economicista” —valga la expresión—, se impulsan formas de entender lo que debe ser un gobierno. Desde tramados teóricos como: buen gobierno, gobernabilidad y gobernanza, se diseñan agendas de trabajo que *a priori* ponen en duda la capacidad de los gobiernos para resolver problemas desde un marco del desarrollo económico y estabilidad social.

La OCDE pretende ayudar a los diferentes gobiernos a tomar decisiones efectivas y eficientes a partir del aprovechamiento del conocimiento generado por las diversas investigaciones, la identificación de las mejores experiencias en los países miembros y un modelo para elaborar políticas públicas. El estudio de estos sistemas discursivos permite una mejor comprensión de la construcción del discurso pedagógico internacional, para la toma de decisiones de los hacedores de política pública educativa y diseñadores curriculares sobre el tipo de alumno que se quiere formar y para qué tipo de sociedad.

Conclusiones

Con el propósito de llevar a cabo un acercamiento a investigaciones que se han realizado sobre el diseño, aplicación o evaluación de políticas educativas en México y que han recibido influencia de organismos internacionales, se efectuó una indagación partiendo de los años 70 hasta el año 2012, a modo de estado del arte. Este trabajo dio como resultado el advertir que, antes de la década de los 70, se realizaron muy pocos estudios sobre políticas públicas educativas en general y sobre cómo las diseñaba, implementaba o evaluaba el gobierno.

De acuerdo con los documentos consultados, se pudo observar que la influencia internacional en la política pública educativa mexicana, básicamente consistió en la aplicación de teorías y modelos pedagógicos destacados de otros países que resultaban afines con los intereses o ideología de las autoridades educativas en turno. Aunque, en esta década, se observó un cambio en la forma de concebir los problemas y la utilidad de la educación por el gobierno. No sólo se pretendió alfabetizar, castellanizar, dar cultura a la población o formar técnicos para el trabajo, también, dentro de una visión neoliberal, el propósito de educar se enfocó en mejorar las condiciones económicas del país y de esta manera, poder enfrentar las crisis económicas que se estaban gestando.

Es a partir de los 80, que se obtuvo información sobre la forma en que el gobierno realizaba políticas públicas en el área educativa y se advierte la participación de instituciones académicas u organismos especializados para su elaboración, aunque, no se encontraron estudios que describieran el ciclo de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, tal interacción requirió de interlocutores con cierto nivel de especialización, por lo que, el gobierno, se apoyó en instituciones de investigación, organismos no gubernamentales o asesores especializados. Durante este periodo, la enseñanza se comenzó a enfocar en la *calidad*, el fomento a la participación ciudadana y la productividad. En este sentido, se identificaron, en el ámbito educativo, principios de la corriente de capital humano. Esto es, la educación se consideró como esencial para consolidar las capacidades productivas a partir de la acumulación y portabilidad de conocimientos, y su relación con su valor de

cambio en el mercado laboral. La cooperación entre investigadores e instancias académicas mexicanas que comulgaban con esta corriente y los organismos internacionales, se hizo patente y, en muchos casos, en conjunto, llegaron a estudiar las problemáticas nacionales y a diseñar acciones con las autoridades gubernamentales.

Para los años 90, los organismos internacionales, de acuerdo con su naturaleza y el tipo de relación que tenían con el país, comenzaron a desarrollar actividades conjuntas con el gobierno mexicano, dando lugar a nuevas formas de hacer políticas públicas. En algunos casos, establecieron condiciones para otorgar préstamos que obligaban al gobierno a realizar acciones específicas o en el caso de organismos no financieros, se firmaron acuerdos, tratados o pactos, que implicaron el seguimiento a agendas o lineamientos internacionales. Bajo estas circunstancias, se infiere, que el gobierno tuvo que negociar la forma de trabajo conjunto y el nivel de injerencia del organismo internacional en el país, por lo que, consecuentemente, se tuvo que adherir a otra lógica de funcionamiento estatal.

Considerando que el objeto de estudio se enfocó en la identificación de mecanismos y dispositivos que emplean los organismos internacionales para guiar el diseño de políticas educativas en México, el *método* que se eligió para desarrollar el trabajo se fundamentó en algunos principios de la genealogía de Foucault, que consiste en el análisis de objetos textuales con el propósito de develar los efectos del poder que se objetivaron en discursos científicos, agendas, políticas, leyes o normas, lo cuales ordenan clasifican y regulan, a partir de mecanismos y dispositivos, formas de saber y hacer.

Para la identificación de tales textos, primeramente, se ubicaron acontecimientos sociales en el ámbito educativo que permitieron la emergencia de ciertos discursos. Propiamente, no se realizó un análisis histórico, sino la búsqueda, en lo discursivo, del encadenamiento coherente de principios, argumentos o tesis que determinaron el rumbo educativo del país y que, en algunos casos, obedece a actividades que se originaron en organismos internacionales. De esta manera, se identificaron elementos discursivos que ayudan a entender cómo se ha ido construyendo el discurso educativo en México con influencia de organismos internacionales, y en la medida que se pudo obtener información, se procuró develar las estructuras y lógicas que han servido de base para el diseño de políticas educativas.

Para comprender las circunstancias que mueven a los organismos internacionales para intervenir en las funciones y actividades de los Estados se formuló la siguiente pregunta ¿Qué tipo de discurso sirve de marco de significación para que los organismos internacionales guíen las acciones gubernamentales en los países de influencia? Se encontró que es el fenómeno de la globalización, el que genera un discurso hegemónico que, basado en el capitalismo, requiere de reglas y controles para que funcione. Se funda sobre un proceso de internacionalización y reordenamiento de los procesos de acumulación del capital, en el cual, se ha pasado de la producción y exportación de mercancías, a la producción, exportación de mercancías y, además, la exportación de capital. En ésta dinámica del comercio internacional, los inversionistas, grupos financieros y políticos, para minimizar el riesgo económico, requieren de la participación de países que tengan economías y sociedades con cierta estabilidad. Esto ha dado lugar a la creación de organismos meta-estatales que, en alguna medida, procuran un orden a nivel mundial y a su vez, crean los mecanismos de interacción entre los gobiernos de los distintos países.

El Estado moderno es una pieza estructural y estructurante del sistema, y en la unión con otros Estados, conforma una comunidad altamente interdependiente y caracterizada por diagramas de poder económico y político. Presenta una dinámica que va desde un Estado a otros Estados y viceversa, lo que ha dado lugar a la creación de organismos meta-estatales. Estos organismos, a partir de acuerdos, estudios, proyectos, normas, lineamientos, etcétera, conforman agendas de trabajo que buscan establecer reglas y mecanismos de concertación entre países, por lo que inciden en las funciones y la forma de actuación de cada Estado. Esto debido a que para efectos de inversiones se requiere de un gobierno legitimado y una sociedad, en la medida de lo posible, con un desarrollo socioeconómico estable.

Las agencias internacionales han desarrollado propuestas teóricas con base en la gobernabilidad o gobernanza, neoinstitucionalismo o Nueva gerencia pública y proponen la aplicación de tramados conceptuales, métodos y técnicas tomadas de la organización empresarial y de tipo economicista (*corporate governance*), esto con el propósito de profesionalizar la actuación de los gobiernos. Desde este punto de aproximación, se

entiende que esta articulación teórica procura alejarse de las teorías tradicionales burocráticas (Bureaucratic administration) y proponen ir más allá de este enfoque, ya que se enfatizan aspectos como la eficiencia, eficacia, democracia, corresponsabilidad con la sociedad o gobierno en transparencia. Se identifica que se apuesta por agentes educativos que, mediante la flexibilidad, autonomía, meritocracia, responsabilidad, operen en favor de la calidad educativa.

Por lo que, a diferentes niveles, realizan acciones como diagnosticar las condiciones socioeconómicas de los países miembros; valoran la actuación del gobierno, determinan la capacidad de las instituciones para atender los problemas socioeconómicos, implementan acciones orientadas a la obtención de resultados; diseñan indicadores de rendimiento; crean de mecanismos de control de finanzas; sugieren acciones como recortar los gastos innecesarios o flexibilizan a las instituciones para hacerlas más eficientes en la prestación de servicios públicos y la rendición de cuentas, etcétera.

En este modelo de trabajo, por las implicaciones políticas, está presente el cuidado de no traspasar la línea que lleva a trastocar la autonomía y soberanía de cada país. Es de resaltar que no se considera pertinente el ejercer influencia en algún país mediante el sometimiento o dominación abierta, por lo que, es desde el derecho, legislación del comercio internacional y aplicación de estrategias basadas en el enfoque de *soft power* que se han establecido mecanismos que permiten la subordinación voluntaria, sin que los Estados pierdan sus atributos totalmente. Se han construido figuras políticas y jurídicas que permiten implementar una agenda de trabajo de seguimiento internacional. Estos instrumentos se caracterizan por ser flexibles, lo que facilita que los Estados se sujeten a contratos, acuerdos, tratados, pactos, convenios, cartas, memorándum, declaraciones conjuntas, etcétera, con base en una negociación.

En cuanto a la pregunta: ¿qué actividades han desarrollado los organismos internacionales en México, que han derivado en políticas públicas educativas?, organismos como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han realizado eventos o reuniones de trabajo para llevar a cabo una planificación educativa y seguimiento de agendas educativas

a nivel internacional.³¹ Al analizar sus discursos se pudo establecer que, en múltiples aspectos, tienden a mostrar uniformidad en sus acciones, aunque tengan propósitos o naturaleza distinta. Básicamente, estos organismos han propuesto a México proyectos para distintos niveles educativos y en áreas educativas estratégicas que muestran rezago o son necesarias para el desarrollo. Comúnmente, los organismos financieros otorgan créditos para la implementación de proyectos, programas o reformas que comprenden ciertas condiciones y compromisos para el gobierno mexicano.

En el caso del BID y del BM no se observó una visión integral o sistémica entre proyectos realizados, pero siguen una perspectiva economicista de la educación. Sus inversiones o indicaciones apuntan a áreas educativas clave para el desarrollo económico o social. Refuerzan el trabajo en escuelas aplicando teorías, métodos y técnicas tomadas de enfoques gerencialistas y neoinstitucionales.

En el caso de la UNESCO, que es de orden más humanista, se apreció que no están del todo alineados sus propósitos con los organismos financieros o de corte económico-político. Difícilmente otorga créditos, pero realiza investigaciones, da sugerencias, realiza foros, evaluaciones educativas, da líneas de actuación que aparentemente son de seguimiento voluntario y realiza trabajos, solicita o comparte información de manera coordinada con otras organizaciones internacionales.

Para responder a la pregunta sobre cuáles son los mecanismos y dispositivos que implementan los organismos internacionales para ayudar a guiar el diseño de políticas educativas en México, como se apuntó anteriormente, generalmente se encontraron investigaciones, contratos, acuerdos, agendas, modelos o líneas de trabajo. Pero, especial atención merece la OCDE, ya que es el organismo que ha venido desarrollando proyectos de investigación directos en cada país de manera sistemática, en los distintos niveles de

³¹ Aunque se encontraron otros trabajos internacionales a mediados del siglo pasado es a partir de los noventa que tienen un impacto mayor en los sistemas educativos a nivel mundial.

gobierno, niveles educativos y modalidades (educación obligatoria). Esto lo realiza con el propósito de conocer las condiciones en que se encuentran los sistemas educativos de los países miembros e invitados.

Estos proyectos de investigación abarcan aspectos tanto cuantitativos, como cualitativos de los sistemas educativos. Por tal motivo, específicamente se indagó sobre la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ya que, a diferencia de los otros, se encontró mayor evidencia textual que da cuenta del desarrollado de estrategias y mecanismos sistemáticos multinivel y multifactorial que ayudan a guiar políticas educativas.

Para comprender mejor las formas de actuación de esta organización se consultó su historia, lo cual ayuda a entender los fines que persigue y las reglas que está impulsando. Se obtuvo información sobre su origen, naturaleza y función, así como la forma en que se articuló con el gobierno mexicano. Un aspecto relevante es considerar que actualmente, los países que pertenecen a este organismo han ido perdiendo el dominio sobre la producción mundial y consecuentemente, sobre la economía y política internacional. El sistema internacional se encuentra en un proceso de desestabilización y reorganización que está provocando la emergencia de países que funcionan como polos de desarrollo económico en diferentes partes del mundo. Por lo cual, ha implementado diversos modelos que propician la integración, algunos de los cuales han fallado. La principal estrategia que ha realizado la OCDE para afianzar su presencia en el mercado mundial y aminorar o controlar, en la medida de lo posible, los riesgos, es el fortalecer su influencia a partir de establecer políticas, lineamientos y recomendaciones desde un modelo teórico corporativista y economicista, que por la diversidad de condiciones legales, políticas, sociales y economías de los países que la conforman es de tipo adaptativo, esto con el propósito de fortalecer los sistemas productivos de los países miembros.

México interactúa con este organismo en su carácter de miembro. Se adhirió a la OCDE durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), al ingresar firmó acuerdos en los cuales se compromete al seguimiento, de la agenda que se establezca entre los países. Se asume que la agenda de trabajo que le da OCDE está diseñada por expertos,

autoridades de este organismo y autoridades educativas y académicas del país. Aunque, es de suponer que algunos países tienen mayor peso económico y político que otros.

Finalmente, para responder a la pregunta de investigación sobre ¿Qué tipo de mecanismos y dispositivos emplea la OCDE para ayudar a guiar la actividad gubernamental, institucional y la elaboración de políticas educativas en México?, como se mencionó anteriormente, a partir de contratos y acuerdos, la OCDE adquiere cierta autoridad en los países miembros para sugerir la aplicación de modelos teóricos, la aplicación de métodos y técnicas tomadas de la organización empresarial y con una perspectiva economicista. Estas acciones conforman una agenda de trabajo internacional que procura modificar: las funciones de cada Estado, la actuación del gobierno, las estructuras institucionales, la gestión institucional, la forma de hacer políticas públicas y los métodos para la rendición de cuentas, están entre los aspectos más relevantes.

Se encontró que, desde 1996, específicamente en el área de educación, la OCDE comenzó a realizar una serie de estudios llamados “Education Policy Analysis” como parte del programa de trabajo de su Comité de Educación. Para desarrollar tales trabajos ha venido realizando reuniones con las autoridades nacionales e investigadores de diversas instituciones que comulgan con su forma de entender la educación, los cuales pasan a formar parte de un consejo asesor de la OCDE.

La OCDE a partir de modelos teóricos de gobernabilidad y gobernanza pone en crisis la forma de concebir a los Estados, ya que cuestiona su forma de actuación. Se convierte en una instancia fiscalizadora del desempeño de los gobiernos y visibiliza a partir de estudios y evaluación las áreas que, desde su punto de interés, requieren ser fortalecidas o modificadas. Además, revisa y cuestiona la estructura, organización y resultados institucionales. Desde un enfoque “pragmático”, antes que “dogmático” le da mayor peso a devolver la autoridad a los funcionarios públicos en cada nivel, otorgar flexibilidad, asegurar el buen desempeño, control y responsabilidad de funcionarios; propiciar la competencia y la elección de los mejores candidatos; proveer servicios adecuados a las necesidades de los ciudadanos; mejorar la administración de los recursos humanos; ampliar el uso de la

tecnología de la información; mejorar los mecanismos de regulación y fortalecimiento de las funciones del gobierno central, etcétera. El modelo que propone no requiere que cada actor social de cada nivel de gobierno, conozca todo el sistema, sino que es suficiente con que se enfoque en desarrollar la parte que le corresponde de manera eficiente. En cada nivel, se establecen medidas de control administrativo, evaluación y avance, pero el alcance de objetivos educativos generales obtenidos por el gobierno, se miden con respecto al incremento de competencias en los alumnos.

Para guiar los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas propone un tipo de trayectoria lineal que se apoya en la teoría del progreso continuo, según la cual se busca el crecimiento económico y se articula con la teoría de la decisión racional, que considera que, para analizar situaciones es necesario simplificar la realidad, es decir, visualizarla y representarla por medio de un modelo. Desde esta visión, la realidad se considera objetiva, se orienta mediante leyes matemáticas y económicas, el futuro está asociado a la idea de progreso y a la motivación económica que tienen los actores sociales.

En el diseño de la política pública, la teoría normativa del interés colectivo justifica, *a priori*, las decisiones de intervención del Estado y el criterio de decisión se fundamenta en el supuesto de que, en relación con los ciudadanos, el Estado trata de maximizar el bienestar social. Se parte de que una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo. Por lo tanto, una “buena política pública” debe ser estable en el tiempo, ajustable para que se pueda adaptar a las circunstancias, coherente con otras políticas, estar orientada a los intereses del público y, debe asegurar una tasa de retorno social y contable.

Para la toma de decisiones, al parecer, se aplican técnicas como la investigación operativa, los sistemas presupuestarios, el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio, el análisis de costo-efectividad, los modelos de equilibrio general y las técnicas de evaluación de impacto. La coordinación es de arriba para abajo (*top-down*) y busca transitar por el aparato burocrático y administrativo, hasta llegar a los beneficiarios en la escala más baja (usuarios). Se procura que exista, entre todos los niveles institucionales, absoluta articulación administrativa y de comprensión del sentido de la política. Por lo que, es determinante la coordinación entre instituciones, organismos y actores que participan, y

recomienda evitar las acciones aisladas ya que producen menor impacto, alcance y tiene un alto costo.

En otro orden de ideas, la OCDE creó una comunidad epistémica internacional constituida por un “Consortio” que comprende instituciones de investigación educativa de diversos países³², ésta guía los estos trabajos conjuntamente con autoridades educativas y especialistas de los países miembros. Esta comunidad establece una configuración discursiva académica internacional sobre el abordaje del conocimiento y su evaluación (matemáticas, ciencias, lectura, educación cívica), señala los límites y alcances de lo que puede ser dicho y pone en crisis otras nociones de racionalidad, valor a la verdad y criterios para adquirir conocimiento.

A diferencia de las directrices que da en otros órdenes de gobierno, la OCDE no determina un modelo curricular específico, ya que el problema radica en que no es políticamente conveniente fijar lineamientos para la elaboración de un currículo con impacto a nivel mundial, ya que se estaría produciendo una práctica hegemónica que atentaría directamente contra la soberanía y autodeterminación de los pueblos. Además, como se apuntó anteriormente, los temas educativos son de carácter sensible para las sociedades, puesto que se vincula a la autonomía de los Estados, ya que incide en sus fines educativos para alcanzar un tipo de sociedad. Por lo que, tratar de unificar en un solo currículo las necesidades de todos los países resulta prácticamente imposible y es garantía de confrontaciones académicas, políticas y sociales al interior de cada país. Sin embargo, la OCDE sí establece cómo aprenden los alumnos, qué tipo de competencias deben desarrollar, con qué propósito y sugiere que las competencias deben abarcar conocimientos clave que permitan seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. Para guiar este proceso - específico y políticamente sensible se apoya en estrategias llamadas de poder blando (*soft*

³² Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA), Países Bajos; Centro de Procesamiento de Datos e Investigación (IEA DPC), Alemania; Consejo Australiano de Investigación Educativa (ACER), Australia; Canadá Statistics, Canadá.

power). Las estrategias procuran mecanismos no intrusivos para guiar la articulación entre sistemas educativos.

La prueba de PISA funciona como una estrategia que opera didácticamente de forma inversa, es decir, las acciones de articulación van regularmente del programa de estudios a la evaluación de aprendizajes, pero en este caso, van de la evaluación de aprendizajes hacia el programa de estudios. Esta prueba trabaja como un dispositivo pedagógico que funciona como un “eje de estructuración de sentido” al conformar un plano de visibilidad que lleva, a las autoridades educativas de los diferentes países, a realizar un giro hacia la forma cómo deben entender y valorar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La prueba de PISA, trata de monopolizar el sentido de lo que se considera una “educación con calidad”. El discurso pedagógico busca representar la totalidad en una especie de sinécdoque. Es un sintagma en el que el elemento “calidad” es el núcleo, funciona como un "punto de capitón" que trata de articular el sentido de términos como competencia, verdad, y utilidad, y parte de su éxito radica en que cada uno de estos términos también pueden funcionar convenientemente como significantes vacíos y ser “llenados” filosóficamente, de acuerdo con las bases educativas en cada país, en caso necesario. Así, la prueba de PISA es un “artefacto performativo” para provocar cambios en los sistemas educativos de los países miembros. Comunica un mensaje que incita a una acción o dispone el ánimo hacia un cierto sentido. Se apela al discurso performativo, es decir, a la capacidad del lenguaje para mover a los individuos y gobiernos a realizar acciones.

A través del poder institucional de la OCDE, la prueba determina qué individuos o sociedades pertenecen a un determinado grupo y quiénes no. Lo cual produce un mecanismo de inclusión y exclusión. Esto puede generar rechazo en algunos individuos o grupos, pero para otros, la participación en la prueba de PISA representa la posibilidad de pertenecer a esos países, en los cuales sus ciudadanos son caracterizados con determinadas competencias. Los distintos medios de comunicación juegan un papel muy importante para hacer deseable el hecho de pertenecer al grupo de países con más altos estándares de calidad educativa como es el caso de Finlandia o Shangai. Se produce, tanto en los individuos o sociedades, la necesidad de ser evaluados por los que evalúan y modificar sus prácticas educativas para alcanzar tales horizontes.

La prueba de PISA tiene una influencia determinante en el diseño de los modelos curriculares, toda vez que sus supuestos teóricos, metodológicos y técnicos impactan la forma de comprender los procesos de enseñanza y de aprendizaje. La prueba de PISA provoca un movimiento hegemónico, ya que si las autoridades educativas de cada país, desean un mejor lugar dentro del ranking internacional deben modificar su proceso de enseñanza-aprendizaje y currículo con el propósito de alinearlos a ciertos principios de gestión institucional y pedagógica que subyace a la prueba de PISA.

Esto propicia un campo de confrontación, discusión, socialización y consenso sobre lo siguiente: la forma en que se produce, valida y legitima el conocimiento, su forma de evaluación y el uso de los resultados para legitimar acciones. Así, la evaluación funciona aplicando un conjunto de reglas y procedimientos de legitimación por los cuales se determina cómo se conoce; qué tipo de conocimientos deben ser privilegiados sobre otros; los diversos niveles de configuración de significados y establece principios pedagógicos de evaluación. Por lo que, la evaluación actúa como un "regulador simbólico de la conciencia" y crea posiciones de "sujetos pedagógicos", ya que se entiende, desde este sistema de significantes (modelo educativo), que lo que procura es formar un "sujeto social enfocado en el rendimiento dentro de un sistema de producción", adecuado para dicho sistema y vida social globalizada, lo cual impacta en el diseño de modelos educativos. El sujeto se mide por su utilidad para la vida productiva y social, y en relación con lo que se ha invertido en él, ya sea por el Estado o con financiamiento privado.

En este sentido, desde la aplicación de la prueba de PISA, en el año 2000, se puede observar como sus principios pedagógicos han ido permeando las acciones de las instituciones educativas en México. Por ejemplo: el currículo nacional se comenzó a articular en sus diferentes niveles de educación básica conforme a competencias generales, enfatizando la plena incorporación a la cultura escrita, el desarrollo de un pensamiento lógico-matemático, la comprensión del mundo natural y social, o la formación en valores éticos y ciudadanos. Las reformas implementadas en México, en los diferentes niveles de educación, en su conjunto reflejan una serie de cambios curriculares, los cuales buscan movilizar los conocimientos y habilidades ante diversas situaciones y contextos. El marco epistemológico de la SEP sigue siendo de corte constructivista, pero, se comienza a

presentar un cambio hacia uno de corte pragmático-funcional (que quizá se consolide en el modelo educativo 2016). Las reformas destacan dos formas de entender la calidad educativa: una centrada en la mejora curricular y otra, enfocada en la evaluación, por la cual se introducen los estándares curriculares de referencia internacional como indicadores del desempeño de los alumnos. En cuanto al proceso de enseñanza, se han establecido estándares curriculares y las competencias cobran sentido en la nueva propuesta curricular, ya que al ser la norma de evaluación permiten identificar de manera gradual, el aprendizaje de los alumnos y dan cuenta de los avances y los retos durante el trayecto formativo de la educación básica; lo que permitiría mayor congruencia con la prueba de PISA. Además, se procura, aunque no de manera determinante, la correspondencia con los niveles de corte de la prueba de PISA que permiten identificar lo que los alumnos son capaces de hacer o lo que les falta por aprender.

Por lo tanto, la aplicación en educación del discurso político y académico de la OCDE y los demás organismos internacionales, genera un marco de significación, modelos y artefactos que hacen posible la elaboración de políticas públicas educativas y propician la emergencia de ciertas formas de científicidad y valor a la verdad al determinar cómo se conoce; qué conocimientos deben ser privilegiados sobre otros y con qué fines. Esto funciona como una estrategia de política suave (soft power) que pondera aquellos conocimientos y habilidades que son útiles para generar riqueza, estabilidad y movilidad social en términos de tasa de retorno social y contable, lo que conforma un plano de visibilidad que debe ser conocido por las autoridades educativas y académicos para guiar las acciones con el propósito de elevar la “calidad educativa”.

La falta de análisis sobre estos aspectos, puede crear un "punto ciego" en las autoridades educativas, en lo que respecta a políticas educativas que inciden en currículo, ya que su desconocimiento podría llevar a diseñar políticas que podrían provocar una falta de coherencia interna (gobernanza multinivel) al incorporar enfoques teóricos o filosóficos sin los cuidados pedagógicos pertinentes, como podría ser la incorporación dentro de un modelo de corte humanista uno de corte pragmático-funcional. Por otro lado, se requiere tomar conciencia sobre la influencia de los lineamientos internacionales en el modelo educativo y específicamente en el currículo, ya que se incorporan algunos de sus aspectos

al Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial sin ninguna justificación, como el puntaje que se desea alcanzar en la prueba de PISA, sin entender las implicaciones pedagógicas.

Finalmente, los acuerdos específicos que impulsa la OCDE en educación son consensuados entre asesores o investigadores de la OCDE, los gobernantes, autoridades y académicos de los países miembros. Sin embargo, algo que aún está velado para el escrutinio público, es la capacidad y poder de negociación que tiene cada país para mantener su soberanía y autodeterminación en las reuniones de trabajo.

Esto permite abrir líneas de trabajo para ahondar sobre cómo se han ido modificando las funciones del Estado en esta nueva dinámica, ¿a quién se le deben fincar responsabilidades por el diseño de políticas públicas educativas que provienen de organismos internacionales?, ¿con qué tipo de poder político o económico el gobierno negocia tratados, acuerdos, programas, proyectos o políticas de agenda internacional?, ¿qué tipo de competencias demanda de las autoridades gubernamentales este tipo de negociaciones?, ¿qué relación tienen las agendas educativas impulsadas desde estos organismos con las demandas sociales y necesidades de los ciudadanos?, ¿cómo se implementan los procesos de validación, legitimación social y académica de políticas que provienen de agencias internacionales?

Referencias bibliográficas

- Ascolani, A. (2008). *Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos*. World Bank's strategies for financing the education in Latin American countries. *Revista Educação, Porto Alegre, maio/ago*, 3 (2), pp. 139-156.
- Aberbach, J. y Rockman, B. (1999). Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, Mayo/Agosto, pp. 3-17.
- Aboites, H. (1999). *Vientos del Norte. TLC privatización de la educación superior*. México: Plaza y Valdez Editores.
- Abreu, L. (1993). La Modernización de la Educación Médica. *Revista de la Facultad de Medicina*, 36 (2), pp. 89-96.
- Aguilar, L. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Albi, E., González-Parámo, J. y López, G. (1997). *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel Economía.
- Alcántara, A., Pozas, R. y Torres, C. (1998). *Educación, democracia y desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amador, J. (2008). La evaluación y el diseño de políticas educativas en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública, *Cuaderno de trabajo* 35.
- Arbós, X. y Giner, S. (1996). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XXI.
- Austin, J. (1962). *Cómo hacer cosas con las palabras*. Madrid: Paidós.
- Azcárate, P. (1891). *Obras completas de Platón*, tomo 7, Madrid, pp. 1-60. Tomado el día 2 de mayo de 2017 de <http://www.filosofia.org/cla/pla/azf07007.htm>
- Babansky, K. (2003). *Optimización del proceso docente*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Blanco, J. (2002, agosto 13). El INEE en duda. *La jornada en línea*, Tomado el 10 de agosto de 2016 de <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/13/019a1pol.php?origen=opinion.html>
- Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.

-
- Banco Mundial (2002). *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía incluyente*. Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial (2011). *Aprendizaje para todos Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Barzeley, M. y Armajani, B. (1992). *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Baycroft, (1998). *Nacionalism in Europe, 1789-1945*. New York: Cambridge University Press
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage
- Beck, U. (2001). *What is Globalization?* en Held D. and McGrew, A. (eds.), (2000). *The Global Transformations Reader*. Malden: Policy Press.
- Berkeley, G . (1999). *Principles of Human Knowledge and their dialogues*. Oxford: University Press.
- BID (1996). *BID extra. Reforma educativa*. Washington: BID.
- BID (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Washington: BID.
- BID (2006a). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank.
- BID (2006b). *Política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Cambridge: Harvard University/Editorial Planeta.
- BID (2006c). *Un sexenio de oportunidad educativa. México 2007-2012*. México: BID.
- BID (2010). *Comercio y Pobreza en América Latina. Tomado el día 25 de julio de 2017 de <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-04-27/pobreza-y-comercio-bid,7055.html>*
- Boddio, N. (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.
- Bodin, J. (1992). *Los seis libros de la República. Selección*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bolognini, D (2013). *Calidad Educativa del Nivel Secundario de Enseñada*. Tesis. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Argentina.
- Bonal, X. (2002). *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología*. 64(3). Jul-sept. pp. 3-35.
- Bonnard, R. (1926), *Precis elementaire de droit Administratif*, París: Recueil Sirey.

-
- Boyer R and Drache, D. (1996). *States against markets. The limits of globalization*. London: Routledge.
- Brener, J. (2013), *De Westfalia A Post-Westfalia. Hacia Un Nuevo Orden Internacional*, México: UNAM/ Instituto De Investigaciones Jurídicas.
- Bruno, J. (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Buchanan, J. y Wagner, R. (1983). *Déficit del sector público y democracia. El legado político de lord Keynes*. Madrid: Editorial Rialp, S.A.
- Buenfil, R. (2000a). Globalización y políticas educativas en México 1988-1994. Encuentro entre lo universal y lo particular. *Rev. Latinoamericana de estudios educativos*. 30 (3), 3er trimestre. Pp. 55-92.
- Buenfil, R. (2000b). Globalization, education and political discourse analysis. Ambiguity and accountability”, en *Research Inter national Journal of Q ualitative S tudies i n Education*, 13, enero, pp. 1-24.
- Buenfil, R. (2004), Estrategias intersticiales. Filosofía y teoría de la educación en México en los noventa, *Revista Mexicana de Investigación E ducativa [en l ínea] 2004, IX (octubre-diciembre)*, Tomado el día 2 de mayo de 2016 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002312>> ISSN 1405-6666
- Butler, J., Laclau, E. y Zizek, S. (2000). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Argentina: FCE.
- Camou, A. (1997). *Gobernabilidad y democracia*. 3ª ed. México: Instituto Federal Electoral/Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
- Camou, A. (2001). *Los des años de l a gober nabilidad*, México: FLACSO/UNAM/Plaza y Valdés.
- Canales, A. (2001). *La experiencia institucional con los programas de estímulo: La UNAM en el periodo 1990-1996*. México: DIE.
- Caraggio, J. (1995), *O Banco Mundial e as políticas de educacao n o B rasil*, Ponencia presentada en el seminario organizado por Acao Educativa, llevado a cabo en Sao Paolo, Brasil.
- Carré de Malberg, R. (1948). *Teoría General del Estado*. México: FCE.
- Castro, D. (2015). ¿El lenguaje puede cambiar la discriminación de género per se? *Revista Electrónica Vinculando*. Tomado el día 4 de octubre de 2016 de <http://vinculando.org/educacion/el-lenguaje-puede-cambiar-la-discriminacion-de-genero-per-se.html>
- CEPAL (1992). *Educación y C onocimiento, ej e de l a t ransformación pr oductiva c on equidad*. Santiago. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, (2006). *Política y políticas públicas*. México: Miño y Dávila Editores.

-
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52(53), pp.13-31.
- Consejo de la Unión Europea. (2002). *Resolución del Consejo sobre la educación permanente, 27 de junio de 2002*. (2002/C163/01). Bruselas: UE.
- Corte Internacional De Justicia. (1986). *Reglamento De La Corte. Adoptado el 14 de abril de 1978*. Tomado el día 2 de abril de 2016 de <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjrules.php>
- Charabati, E. (1995). *Foucault y la historia*. Trabajo para el seminario historia y proyección social de las universidades, México: DEP, FF y L, UNAM.
- Crozier, M; Huntington S. y Watanuki J. (1975). *The Crisis of Democracy, United States of America*: New York University Press.
- Comisión De Las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas: Publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- Cruz, O. (2000). *El discurso modernizador: proyecto político del Estado mexicano para la formación de docentes, 1988 -1994*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- Del Valle, J. (1992). Tres oleadas de desafíos a las Universidades de México. *Revista Reforma y Utopía: Reflexiones sobre Educación Superior*, 6, pp. 75-92.
- Deleuze, G. (1975). No un escritor, un nuevo cartógrafo. *Critique* 343/1975. En Deleuze, G.(1987). *Foucault*. Barcelona: Paidós.
- Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Barcelona: Paidós Studio
- Derrida, J. (1997), (Cristina de Peretti, tr.). *El tiempo de una tesis: Deconstrucción e implicaciones conceptuales*. Barcelona: Proyecto A ediciones en Diniz, E. (2009), *El post-consenso de Washington: Globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados*. Brasil: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- DOF (2013c, 13 diciembre). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Tomado el día 14 de julio de 2017 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013
- DOF (2013d, 11 septiembre). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Tomado el día 17 de julio del 2017 desde https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf

-
- DOF (2013e, 11 septiembre). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Tomado el día 17 de julio de 2017 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSPD.pdf>
- DOF (2013f, 29 diciembre). *Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente*. Tomado el día 17 de julio de 2017 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328399&fecha=29/12/2013
- DOF (2013g, 26 febrero). *DECRETO por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomado el día 17 agosto de 2016 de http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Reforma_Constitucional_en_materia_educativa.pdf
- DOF (2014, 7 marzo). *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. Tomado el día 12 de julio de 2017 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- DOF (2016, mayo 11). *Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Tomado el día 12 de julio de 2017 de <http://conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/333/1/images/Acuerdo%20Nuevo.pdf>
- Ediciones Castillo (2011). *La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)*. [Folleto]. México: Ediciones Castillo.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behaviour. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fermoso, J. (1978). *Manual de economía de la educación*. Madrid: Narcea.
- Fernández, J. (2014). *Un Estado global para un mundo plural*. Madrid: Biblioteca Nueva,
- Feinberg, R. (1992). *La actividad del Banco Mundial hacia un nuevo mundo*. México: Centro de Estudios Monetarios.
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Argentina: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- Foucault, M. (1988). *Nietzsche, genealogía de la historia*. Valencia: Pre-textos.
- Foucault, M. (1979). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Fraga, G. (1990). *Derecho Administrativo*, 29º ed. México: Porrúa.

-
- Friedman, T. (2002). *Longitudes And Attitudes, Exploring the World After September 11*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gadamer, 1996). *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme.
- García, J. (2010). *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 2010/18. París: OCDE Publishing.
- Gellner, E. (1995). *Encuentros con el nacionalismo*. Madrid: Alianza editorial.
- Ghemawat, P. (2007). *Redefining Global Strategy*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Goldblatt, D. (1997). *Liberal Democracy and the Globalization of Environmental Risks* en McGrew, A. (ed.). *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- González, V. (1986). *Teoría y práctica de los medios de enseñanza*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Gore, A. (1993). *Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. New York: Time Books.
- Gorostiaga, J. y Tello, C. (2011). Globalización y reforma educativa. Un análisis intertextual. *Revista brasileira de educacao*. 16(47). Maio-ago. pp. 363-388.
- Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Gripenberg, M. y Lizarte, E. (2012). El sistema educativo en Finlandia y su éxito en la Prueba PISA. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, 3, pp. 14-24.
- Gross, L. (1948). The peace of Westfalia (1648-1948). *The American Journal of International Law*, p. 42 (1), pp. 20-41.
- Guerrero, O. (1997). *Principios de Administración Pública*. Colombia: Unidad de Publicaciones ESAP
- Guerrero, O. (1993). Política, policy pública y administración pública. *Revista de especialidades de ciencia política y administración pública*. 1. pp. 87-106
- Gurría, A. (2010). *¿Y cómo puede una organización como la OCDE contribuir a potenciar la gobernabilidad global y promover la cooperación multilateral en un mundo en rápida evolución?* Discurso de Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE. Apertura del Seminario Internacional "Más allá de la crisis: el futuro del sistema multilateral" Tomado el día 20 de abril de 2016 de

<http://www.oecd.org/spain/comopodemosmejorarlagobernabilidadglobalperspectivadelaoecd.htm>

- Hanushek, E. (2005). *Resultados económicos y calidad escolar*, Serie políticas educativas, Bélgica: IIEP. AIE.
- Hanushek, E. y Kimko, D. (2000). Schooling, labor force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90 (5), pp.1184-1208.
- Hallak, J. (2001). *Globalización, derechos humanos y educación*. París: UNESCO.
- Hayek, F. (1995). *Camino de servidumbre*. Madrid: Editorial Alianza.
- Heidegger, M. (1951). *El Ser y el Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Held, D. and McGrew, A. (2000). *The Global Transformation Reader, An introduction to the globalization debate*. Great Britain: Polity Press.
- Hirst, P. y G. Thompson (1996). *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hobbes, T. (1986). *Leviatán, o la materia, forma y poder, de una República eclesiástica y civil*. Colombia: Skla.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69 (1), Spring. pp. 3-19.
- Huntington, S. (1975). The United States, en Crozier, M; Huntington S. y Watanuki J. (1975), *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.
- INEE (2006). *La calidad de la Educación Básica en México*. México, INEE. Tomado el día 18 de marzo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/204/P1B204.pdf>
- INEE (2009). *México en PISA 2009*. México: INEE
- Jalife-Rahme, A. (2007). *Hacia la desglobalización*. México: Jorale editores.
- Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Losada, C. (1999), *¿De Burócratas a Gerentes?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jouvenel, H. (de). (2004). *Invitation a la prospective*. París: Futuribles.
- Kant, I. (1971). *Metafísica de las costumbres. Parte I, 8 (VI), Doctrina del derecho*. Argentina: Espasa-Calpe.
- Kaplan, M. (2002). *Estado y globalización*. México: UNAM.
- Kauffman, D. y Kraay, A. (2002). *Growth without Governance*. Washington: Banco Mundial.

-
- Kingsbury, B; Krisch N y Stewart, R. (2014). Addressing problems of disregard in global regulatory governance: accountability, participation and responsiveness. *American Journal of International Law. IILJ Working Paper, 2*, pp. 1-64.
- Krasner S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- La Jornada (2013, 17 diciembre). *Aprueba Banco Mundial préstamo por 301 m dd para México*. México.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2000a). *Nuevas reflexiones de la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2000b). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: FCE.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Latapí, P. (2001). ¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Sept.-Dic. 6 (13)*. pp. 455-476.
- Latapí, P. (2008). México y la UNESCO: cómo mejorar esta relación. *Perfiles educativos, Vol. XXX, (121)*, pp. 125-136.
- Lawrence, R. y Thompson, F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia 15*, Octubre, pp.3-26.
- Lenin, V. (1966). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. México: Ediciones El Caballito.
- Lockheed, M. y Verspoor, A. (1989). *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de políticas*. Washington: World Bank.
- López, G. y Tinajero, G. (2009). Los docentes ante la reforma del bachillerato. *Revista mexicana de investigación educativa, 14(43)*, pp1191-1218.
- Lozano, A. (2009). *El bachillerato escolarizado en México Situación y prospectiva*. México: UNAM.
- Luxemburgo, R. (1967). *L'accumulation Du Capital*, (trad. de Irène Petit), París: Máspero.
- Malagón, L. (2006). La vinculación Universidad-Sociedad desde una perspectiva social. *Educación y Educadores, 9(2)*, pp. 79-93.

-
- Martínez, J. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana*, 27, septiembre-diciembre. pp. 35-56.
- Marx, K. (1995), *El capital. Tomo III*, México: FCE
- MECyD (2013). *Marco y pruebas de evaluación de PISA 2012. Matemáticas, Lectura y Ciencias*. Madrid: MECyD.
- Medina, P. (1996). *Impacto de la Modernización Educativa en la identidad de los maestros de primaria*, Reporte final de investigación. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Méndez, L. (2007). La globalización y el estado nacional, *Revista Global. Fundación Global Democracia y desarrollo*. 4, (14), ene-feb. pp. 48-56.
- Morales, I. (2000). *Globalización y regionalización. Hacia la construcción y gestión de un nuevo orden económico internacional*, en Ziraoui Z. (2000). *Política Comparada*. México: Trillas.
- Morata, F. (2002). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Montúfar, R. (2012). *Dinámica del poder blando chino en los países andinos del siglo XXI*. Segundo Simposio Electrónico Internacional sobre política china 2012. Tomado el día 10 de octubre de 2015 de <http://www.asiared.com/es/downloads2/m3-raul-montufar.pdf>
- Munck R. (1986). *The difficult dialogue: Marxism and nationalism*. London: Zed books.
- Nietzsche, F. (2012). *Sobre verdad y mentira en sentido extramoral*, Madrid: Tecnos.
- Nye, J. (2004). *Softpower: The Means to Success in World Policy*. Washington DC: Public affairs.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Nohlen, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Working paper.
- Nohlen, D. (1995). *Democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina*. En Dieter Nohlen (comp.) (1995). *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Madrid: Editorial Iberoamericana.
- Noriega, M. (2000). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994*. México: UPN-Plaza y Valdés.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2001). *Las recomendaciones educativas del Banco Mundial para México*. Comunicado 57. Tomado el día 16 de febrero de 2015 de: http://www.observatorio.org/comunicados/comun057_2.html
- OCDE (1960). *Convención de La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*. Tomado el día 19 de abril de 2017 de <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/OCDE-DECLARACION%20DE%20MEXICO.pdf>
- OCDE (1973). *Recurrent education: a strategy for lifelong learning*. París: OCDE.
- OCDE (1978). Privatización de la educación superior en México. Segunda parte <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=283> tomado el día 2 de mayo de 2016 de <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=294&InstrumentPID=325&Lang=en&Book=>
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París: Publishing OCDE.
- OCDE (1997). *El proyecto DeSeCo*. Tomado el día 13 de abril de 2015 de www.OECD.org/edu/statistics/deseeco
- OCDE (2000). PISA 2000. *La medida de los conocimientos y destrezas de los alumnos. Un nuevo marco de evaluación*. París. OCDE (MECD-INCE).
- OCDE (2003a). *Education policy analysis*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2004a) Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar distancias. Madrid: Ministerio de Educación.
- OCDE (2004b). *A strategy for enlargement and outreach report by the chair of the heads of delegations working Group on the enlargement strategy an outreach, (Informe Niburu)*. OCDE.
- OCDE (2004c). Ganar el Reto de la Globalización. La OCDE en un Mundo Cambiante. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2006a). *Marco de evaluación. Conocimiento y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. México: Santillana.
- OCDE (2006b). *Políticas públicas para un mejor desempeño. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*. México: OCDE.
- OCDE (2006c). *Get it right*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2008a). *Política de educación y formación Mejorar el liderazgo escolar*. Volumen I: política y práctica. París: OCDE Publishing.

-
- OCDE (2009). *Iberoamérica en PISA 2006. Informe regional*. Madrid: Santillana.
- OCDE (2010). *Making Reform Happen*. París: OCDE Publishing OCDE. (2008b). *Measuring improvements in learning outcomes*. París: OCDE
- OCDE (2010a). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2010b). *Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación: Lecciones de PISA para México*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2010c). *Implementación de política educativa: México*. Tomado el día 19 de octubre del 2012, de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/implementaciondepoliticaeducativa-mexico.htm>
- OCDE (2010d), *Economic Globalisation Indicators*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2010d). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. OECD Publishing.
- OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2012a). *Getting It Right, una agenda estratégica para las reformas en México*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2012b). *El programa de PISA de la OCDE, qué es y para qué sirve*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2015b). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. España: Santillana.
- OCDE (2015c). *Serie Mejores Políticas-México: Políticas prioritarias para fomentar las habilidades y conocimientos de los mexicanos para la productividad y la innovación*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: Editions OCDE.
- OCDE (S/F), *Preguntas Frecuentes proyecto OCDE-Secretaría de la Función Pública*. Tomado el día 2 de febrero de 2017 de <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/preguntas-frecuentes-proyecto-ocde-sfp.htm>
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: FCE.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello/Colciencias/Instituto de Estudios Latinoamericano.

-
- Pagden, A. (1998). La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les Lumières. *Revue Internationale de Sciences Sociales* 155 (8). Pp.7-15.
- Pereña, L. (1956). *Hacia una sociología del bien común*. Madrid: ACN de P.
- Perry, J. y Kraemer, K. (1983) (eds). *Public management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield.
- Pirenne, J. (1983). Historia Universal, las Grandes Corrientes de la Historia. México: Editorial Cumbre.
- PNUD (1995). *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development: a discussion paper*. New York: PNUD.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Programa para la modernización educativa 1989-1994*. México: SEP.
- Pollit, Ch. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramiro, N. (1952). La soberanía, *Revista de Estudios Políticos*, 66, pp.37-54
- Real Academia Española (2014), *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, [en línea]. Madrid: Espasa.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Ponencia, pp. 1-29. Panamá.
- Robertson, R. (1990). *Mapping the global condition*, en Featherstone, M. (1990), *Global Culture*. Londres: Sage.
- Robles, M. (1984). Educación y sociedad en la historia de México. México: Siglo XXI en Macías, A. (2012). Las reformas educativas I. El ámbito internacional. *Revista Odiseo, enero-junio*, 9 (18).
- Rhodes, R. (2000). *Governance and Public Administration*, en Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rivas, J. (2017, 3 Abril), El BID recomienda más globalización para Latinoamérica. Tomado el día 25 de Julio de 2017 de <http://www.efedocanalisis.com/noticia/la-receta-del-bid-la-region-ante-la-incertidumbre-mas-globalizacion/>
- Rosenau, J. (2001). Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1, pp. 13-43.
- Rosenbaum, A. (1998). Gouvernance et décentralisation: leçons de l'expérience. *Revue Française d'Administration Publique* 88, pp. 507-516.

-
- Salazar, M. (2005). *Theories on Technology y Society*. Vancouver: Centre for Policy Research on Science y Technology (CPROST), Simon Fraser University.
- Salzman, J. (2000). Labor rights globalization and institutions: the role and influence of the organization for economic cooperation and development. *Journal of international law*, 21. pp 779-781.
- Sartori, G. (2003). *La política*. México: FCE.
- Sayagués, E. (1963). *Tratado de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: Editorial jurídica de Chile.
- Schleicher, A. (2006a). El impacto de pisa en política educativa. *Revista Educación. Núm. Extraordinario*. pp.21-43.
- Schleicher, A (2006b). Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. *Revista de Educación, extraordinario 2006*, pp. 21-43.
- Schmelkes, S., et Al. (1997). *La desigualdad de la educación primaria*. México: FCE.
- Segura, J. (2011). *Confrontaciones post fundacionales para otro arte político*. Madrid: Visión libros.
- SEByN (2002). *Reforma Integral de la Educación Secundaria. Documento Base*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 17 de octubre de 2014 de <http://www.ries.dgdc.sep.gob.mx/doc/docbase.pdf>
- SEP (2000). Memoria del quehacer educativo 1995-2000. México: SEP
- SEP (2004a). Programa de Educación Preescolar 2004. México: SEP.
- SEP (2007). *Correspondencia entre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en su análisis del sistema escolar mexicano, a la luz de PISA 2006*. Tomado el día 4 de febrero de 2015 de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/2/PSE-PISAV2.pdf>
- SEP (2009a). *Programas escuelas de tiempo completo*. México: SEP.
- SEP (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México: SEP
- SEP (s/f). *Reforma educativa, ¿Qué es?* México: SEP. Tomado el día 27 de julio de 2016 de <http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-es>
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1), pp.17-28.
- Suleiman, E. (2000). *¿Es Max Weber realmente irrelevante?* En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 17(18), pp.3-18.
- Symcox, G. (1976). *A general collection of treaties: 1710-1732*. Londres: Institute of Historical Research.

-
- UNESCO (1998). *Informe mundial sobre educación 1998*. Madrid: UNESCO.
- UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- UNESCO (2011). *Informes sobre el papel de la UNESCO como coordinadora y líder mundial de la educación para todos (EPT). Consejo Ejecutivo 187 reunión*. París: UNESCO.
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. París: Salesianos Impresores.
- UNESCO (2014). *Textos fundamentales, edición 2014*. París: UNESCO.
- UNESCO (2015). *CONALMEX. La colaboración de México y la UNESCO*. Tomado el día 3 de abril de 2015 de <http://www.unesco.org/new/es/mexico/communities/conalmex/>
- UNESCO (2015b). *Incheon Declaration, Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. París: UNESCO/World Bank.
- UNESCO (s/f). *UNESCO, ¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?* Tomado el día 24 de febrero de 2015 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- Valencia, (2003). *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía*. México: UNAM-IPN.
- Vargas, J. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Revista Ciencia administrativa*. Núm. 1, pp 47-58.
- Veblen, T. (1973). *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions*. Boston: Houghton Mifflin.
- Wells, A. (1970). *Social Institutions*. London: Heinemann
- Wexler, I. (1983). *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*. Westport: Greenwood press.
- Williamson (1991). *Economic Institutions: Spontaneous and intentional governance, Journal of Law, Economics and Organization*, 7, pp. 159-187.
- Winkler D. (1994). *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*. Washington: Banco Mundial.
- Woodward, K. (2000). *Questioning identity: gender, class, nation*. New York: Routledge.
- World Bank (1981). *Technical Training Project*, Tomado el día 2 de julio de 2017 de <http://projects.bancomundial.org/P007571/technical-training-project?lang=es&tab=overview>
- World Bank (1991a). *Primary Education Project*. Tomado el día 2 de julio de 2017 de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/255801474577667603/pdf/000>

-
- World Bank, (1991b). Technical Education and Training Modernization Project. Tomado el día 2 de julio 2017, de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/301921468282292250/pdf/multi-page.pdf>
- World Bank (1992a). *Initial Education Project*. Tomado el día de 2 de julio de 2017, de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/584111474487167033/Mexico-Initial-Education-Project>
- World Bank (1995a). *Development in practice. Priorities and strategies for education. A world bank review*. Washington: World Bank.
- (World Bank, 1995b). *Technical education and training modernization project. A world bank review*. Washington: World Bank.
- World Bank (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank, (2005). *Mexico - Tertiary Education Student Assistance (apl I)*. Tomado el día 2 de Julio de 2017 de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/807351474556330926/pdf/000020051-20140625224938.pdf>
- World Bank (2008). *Governance matter, Indicadores mundiales de bu en gobierno 1996-2007*. Tomado el día 2 de mayo de 2016 de <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/brochuresp.pdf>
- World Bank (2011). *Mexico-Education Quality*. Tomado el día 2 de Julio de 2017 de <http://projects.bancomundial.org/P088728/mexico-education-quality?lang=es&tab=documents&subTab=projectDocuments>
- World Bank (2012). MX Upper Secondary Education DPL (P112262). Tomado el día 2 de julio de 2017 de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/935211489413538931/pdf/ICRR-Disclosable-P112262-03-13-2017-1489413533153.pdf>
- World Bank (2014). México School Based Management Project (P147185). Tomado el día 2 de junio de 2017 de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/999131468051871121/pdf/ISR-Disclosable-P147185-12-15-2015-1450223505758.pdf>
- World Bank (2015). *México-School Based Management Project*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/235311467998768893/pdf/ICRR14738-P115347-Box393183B-PUBLIC.pdf>
- Zizek, S. (1992). *El Sublime Objeto de la Ideología*, México: Siglo XXI.

Zorrilla, M. y Villa, L. (2003) (Coord). *La investigación Educativa en México (1992-2002)*.
Volumen 9: Políticas Educativas. México: Consejo Mexicano de Investigación
Educativa A.C.

Bibliografía consultada

- Aristóteles (1995). *Física*. Barcelona: Gredos.
- Aguirre, M. y Cantón, V. (2002). *Raíces y vuelos de la propuesta educativa vasconcelista*. México: UPN-Porrúa.
- Altamirano, C. (2010). *Historia de los intelectuales en América Latina. Los avatares de la ciudad letrada en el siglo XX*. Madrid: Katzeditores.
- Alvarado, F. Cedeño, M. Beitia, L. García, O. (1999). *Planificación del Docente en el Nivel de Preescolar*. Caracas: Ministerio de Educación.
- Alvarado, G. (1977). *La Reforma Educativa*. Conferencia presentada en la Escuela Superior de Guerra, Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), México. Tomado el día 19 de enero de 2015 de [http://: la_reforma_educativa1973.pdf](http://la_reforma_educativa1973.pdf)
- Ander-egg, E. (1993), *La planificación educativa*. Buenos Aires: Edf Magisterio de Río de la Plata.
- Arnaut A. y Giorguli, S. (2010) (Coord). *Los grandes problemas de México*. V. 7. México: Colmex.
- Arnaut, A. (1994). Federalización de la educación básica (1978-1994). *Revista Política y gobierno*. 1(2) Segundo semestre. pp. 237-274.
- Bernstein, B. (1999). Vertical and horizontal discourse: An essay. *British Journal of Sociology of Education*. 20(2), pp. 157-173.
- Bielsa R, (1955). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: De palma Editor.
- Borman, K. y Kathryn M. (2005). *Meaningful Urban Education Reform (Confronting the Learning Crisis in Mathematics and Science)*. New York: State University of New York Press.
- Briones, G. (1999). *La teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. Filosofía y teorías de las ciencias sociales, Dilemas y propuestas para su construcción*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
- Buchmann, C. (1999). Pobreza y desigualdad educativa en África Subsahariana. *Revista Perspectiva*. XXIX (4), pp. 561-574.
- Camou, A. (2005). *El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina: entre el "Plan Austral" y la crisis de la convertibilidad*. Tomado el día 2 de mayo de 2016 de <http://www.antonioacamou.com.ar/El%20Saber%20detras%20del%20Trono-Camou.htm>
- Carabés, J., Torres, G., y García, J. (1972). *Historia activa de México*. México: Progreso.

-
- Castro, D. (2008). *La evaluación de PISA y sus significados para docentes de ciencias de escuelas secundarias. Un estudio de caso*. Tesis. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Charni, H. (2005). *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Buenos Aires: Driskill.
- Uribe, H. (1992). *Diccionario jurídico mexicano*, México. Porrúa-UNAM.
- Chiavenato, I. (2007). 7 ed. *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill.
- CONAFE (2000). *Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México*. México: CONAFE.
- Criollo, U. (2000). *José Vasconcelos: edición crítica*. Francia: ALLCA XX.
- De Vries W. y Álvarez, G. (2003). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior Vol. XXXIV 2, (134)*, Abril-Junio de 2005, pp. 81-105.
- Diyen, H. (2004). La Reforma de la Educación Secundaria en Marruecos: retos y perspectivas. *Revista Perspectiva*. Oficina Internacional de Educación. XXXIV (2). Pp 83-97.
- DOF (2013b, 11 septiembre). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Tomado el día 12 de julio de 2017 de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Fell, C. (1989). *José Vasconcelos: los años del águila, 1920-1925: educación, cultura e iberoamericanismo en el México postrevolucionario*. México: UNAM.
- Flores, P. y Ruiz, S. (2002). Globalización, gobierno y transferencia de políticas públicas. El caso de la educación superior en México. *Education Policy Analysis Archives, 10(41)*, octubre, pp. 1-31.
- Flores-Crespo, P. (2006). *Participación social y ciudadana. Cuaderno de Trabajo para los Foros Regionales organizados por el Observatorio Ciudadano de la Educación*. México: OCE. Tomado el día 10 diciembre de 2015 de <http://www.observatorio.org>.
- Flores-Crespo, Pedro. (2009). Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. *Revista Sinéctica, (33)*, pp. 01-13. Tomado el día 02 de mayo de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-
- Fuentes, O. (1978). *Enseñanza Media Básica en México. 1970-1976. Cuadernos Políticos. 15. Ene-mzo*. pp. 90-104.
- Formaini R. y Buchanan, J. (2003). The Creation of Public Choice Theory. *Economic*

-
- Insights, Federal Bank of Dallas, 8, (2).* pp. 1-49.
- Gamio, M. (1982). *Forjando Patria, Pro nacionalismo*. México: Porrúa Hermanos.
- García, G. (2009). La gobernanza: el buen gobierno neoliberal. *Sistema*, 212, pp.15-29.
- Gardner, R. (1980). Sterling Dollar diplomacy in current perspective. *Columbia University press*. pp. 40-53.
- Garza, B. (1997). *Políticas lingüísticas en México*. México: CIIH-UNAM/La Jornada.
- Giner, S. y Sarasa, S. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the State*, Great Britain: Cambridge University Press.
- Guevara, G. (1992) (comp.). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Hanushek. E. (1994), A Jaundiced View of "Adequacy" in School Finance. *Economic Development and Cultural Change*, 43(1), October, pp. 117-148.
- Heinrich, C. y Laurence E. (Eds.) (2000), *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington: Georgetown University Press.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?* en Grindle, Merilee (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Klijn, E. (1998). *Policy Networks: An Overview*. In Kickert, W. & Koppenjan, J. (1998), *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Latapí, P. (1980), *Política educativa y valores nacionales*. México: Nueva Imagen.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública*.
- Lockheed, M. y Bloch, B. (1990), *Primary education*, A World Bank policy paper, Washington: World Bank.
- SEP (2004), Programa de Educación Preescolar 2004, México: SEP.
- Mankiw, G. (2006). *Principios de Economía*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Martínez, J. (1985). *La revolución demográfica en México 1970-1980*. México: IMSS.
- Meneses E. (1996). *Tendencias educativas oficiales en México*. 5 vols. 1821-1911, Porrúa, 1911-1934, UIA-CEE, 1986; 1934-1964, CEE, 1988; 1964-1976; CEE, 1991; 1976-1988, CEE.
- Miranda, F., y Reynoso, R. (2006). La reforma de la educación secundaria en México: elementos para el debate. *Revista mexicana de investigación educativa*. 11(031). Octubre-Noviembre. COMIE. pp. 1427-1450.
- Monteón, H. (1986). El Instituto Politécnico Nacional: Proyecto educativo revolucionario del Cardenismo. *Revista de la educación superior. ANUIES. Núm. 58 (15)*. Abril-Junio.

-
- pp. 1-12.
- Montes de Oca, E. (2007). *La educación en México. Los libros oficiales de lectura editados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, 1934-1940*. Revista *Perfiles educativos*, 29(117), 111-130.
- Moreno, J. (2009) (coord.). *Historia y presente de la enseñanza del español en México*. México: UNAM.
- Morris, R. (2007). *Al borde del multiculturalismo: Evaluación de la política lingüística del estado mexicano en torno a sus comunidades indígenas*. Revista *CONfinés Vol. 3. Ene-may*.pp. 59-73.
- Modelski, G. (1987). *Long Cycles in World Policy*. Seattle: University of Washington Press.
- Muñoz-Izquierdo, C. (2004). Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina y el Caribe. *Documentos de Investigación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación*. México: UIA-INIDE.
- OCDE (2000). *PISA 2000. La medida de los conocimientos y destrezas de los alumnos. Un nuevo marco de evaluación*. París. OCDE (MECD-INCE).
- OCDE (2003). *New Challenges for Educational Research*. París: OCDE.
- OCDE (2004). *Ganar el reto de la globalización. La OCDE en un mundo cambiante*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2005). *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2005). *Informe de resultados del programa internacional de evaluación de estudiantes de PISA 2003, aprender para el mundo del mañana*. Madrid: Santillana.
- OCDE (2015). *Education at glance 2015*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE*. México. México: OCDE.
- Orfield, G. (1999). Política y equidad: un tercio de siglo de reformas educativas en los Estados Unidos. *Revista Perspectiva*, XXIX (4) pp. 643-664.
- Pansza, M. (1988), *Pedagogía y currículum*: México: Gernika.
- Paul, S. (1983). *Training for Public Administration and Management in Developing Countries. Working papers num. 584. A Review. World Bank Staff. Management and development series number 11*. Washington: Banco Mundial.
- Peraza, A. (2002). *Reforma Educativa, vía de la transformación. Propuesta desarrollada en torno a un estudio de caso en el estado de Yucatán*. México: UPN.

-
- Picco, J. (1987). *Teorías sobre el estado del bienestar*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- PNR (Partido Nacional Revolucionario). (1935). *La educación socialista. Edición Oficial del Partido Nacional Revolucionario*. México: Secretaría de Prensa y Propaganda.
- Prats, J. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* 14 (15), pp. 239-269.
- Rodríguez, R. (2009). *Una aproximación al concepto de gobernanza, en Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*. Coruña: Netbiblo.
- SEP (2009). *Planes y programas de estudio de 1993 y 2009. (Puntos de continuidad y/o cambio)*. México: SEP.
- SEP (2016a). *Modelo educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*. México: SEP.
- Stein et Al. (2007). Instituciones democráticas: procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL/CIDOB. Santiago de Chile: José Luis Machinea y Narcís Serra Editores.
- Torres B. y Vega, G. (2010) (Coord). *Los grandes problemas de México*. V. 7. México: Colmex.
- Ulrich B. et al. (2005). *Presente y futuro del Estado del bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: Mino y Dávila Editores.
- Valdez, H. (2009). *SERCE. Reporte técnico: los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.
- Varela, G. (1996). *Después del 68: respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*. México: Porrúa.
- Vázquez, J. (1975). *Nacionalismo y educación*. México: El Colegio de México.
- Velázquez, P. (2004). *Crónica de una política de la enseñanza del Español Mexicano*. Invierno. Año 9 / Núm. 33. Diciembre 2004-Marzo 2005. [Documento electrónico] Consultado el día 19 de enero de 2016 de <http://sincronia.cucsh.udg.mx/velazqueza04.htm>
- Vélez, J. (2003). *Decisiones empresariales bajo riesgo e Incertidumbre*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- World Bank (1990). *World Development Report 1990: poverty*. Washington: World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- World Bank (2001). *México: a comprehensive development agenda for the new era*. Washington: World Bank.

-
- World Bank (2016). Smarter Education Systems for Brighter Futures SABER. Annual Report 2016. Washington: World Bank.
- Ziccardi, A. (1999). *Los actores de la participación ciudadana*. Ponencia presentada en el Congreso Gobiernos locales: El futuro Político de México. Tema 4: Participación Ciudadana. Instituto de investigaciones sociales, UNAM: México
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista electrónica de investigación educativa*. 4 (2). Pp. 2-17.