

de
ne
ste
es.
los
on
ur-
le
DAD

7. MICROPOLÍTICA Y CALIDAD EDUCATIVA

La mejora es a largo plazo, pero además como vamos a mejorar si nunca nos enseñan los resultados de las evaluaciones ni tampoco nos indican en esta escuela el problema es este y con estas estrategias pueden mejorar.

Testimonio de una maestra frente a grupo, *Reforma*, 9 de julio de 2005

La oferta y los símbolos de la reforma educativa tienen manifestaciones concretas en la política nacional y de los estados. Los propósitos trascendentes del Acuerdo y las enmiendas legales protegen al centralismo burocrático con el argumento de que procura elevar la calidad de la educación. Pero no hay elementos para argüir que la reforma sea profunda (al menos no en el lapso de casi tres lustros) porque no hay pruebas de que sus aristas importantes se adentren en las escuelas, que sean eficaces y modifiquen los atributos de su administración tradicional, o que los mecanismos de evaluación educativa sean transparentes, rindan cuenta a los padres de familia y que mejore la calidad de la educación.

REFORMA DE LAS ESCUELAS: BÚSQUEDA DE LA EFICACIA

El gobierno apuesta a modificar el funcionamiento de cada escuela (la nueva gestión escolar en el habla del sector educativo) con el fin de incrementar su eficacia y que los maestros, directores, supervisores y mandos medios cumplan con su deber. El camino que el gobierno eligió retrae una corriente internacional que arguye que la mejora de la administración escolar, con altos grados de autonomía, es requisito indispensable para elevar la calidad de la enseñanza. Se lo conoce como el movimiento por escuelas eficaces. Es un caso en que la burocracia (y los políticos profesionales) toman una propuesta en boga en el ámbito internacional como una oportunidad de modificar el clima institucional con el fin de consolidar su poder. Aunque el Programa Nacional de Educación 2001-2006 no hizo referencia a su antecedente, el "Proyecto Escolar" (PE), el Programa Escuelas de Calidad, se levanta sobre los aciertos y los errores de aquella idea.¹ El PE fue una iniciativa de la SEP que,

¹ Además de la pretensión de que todo sea una innovación nacional, ciertos documentos de la SEP, como los del PEC, también caen en errores gramaticales. Por ejemplo, usan con frecuencia la palabra gestión, que en francés significa administración, en lugar de esta última palabra. En español, la gestión es un trámite, el gestor es quien consigue papeles, recursos y otros medios. Parece que los usos incorrectos de la voz gestión ya se legitimaron.

con el apoyo del Ministerio de Cultura y Ciencia de España, comenzó a pilotarse en 1997, en 40 escuelas de cada uno de cinco estados: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí y Quintana Roo.² La SEP puso en marcha el PEC en abril de 2001, con la publicación de sus reglas de operación, indicadores de gestión y evaluación; también convocó a que los directores y padres de familia inscribieran a sus escuelas. El PEC estableció que por cada peso que aportara el municipio, el estado pondría dos y por cada uno del estado, la SEP suministraría tres. En su primera convocatoria el PEC incluyó a más de 2 200 escuelas (fue la única vez que se cumplieron las aportaciones proporcionales), cerca de 10 mil en 2002 y más de 15 mil en 2003.

A comienzos del 2006 el presidente Fox anunció que el PEC quedaría “blindado” hasta el 2015, debido a un préstamo del Banco Mundial. El PEC se diseñó para promover la mejora de las primarias en áreas urbanas marginadas y en las telesecundarias. La diferencia fundamental entre el PE y el PEC, es que éste tiene una bolsa de recursos para apoyar a las escuelas que presenten un proyecto *ad hoc*, que revisa la SEP, aquél sólo apelaba a la buena voluntad de los maestros y padres de familia, así como a la movilización de directores y supervisores.³ La bolsa económica es el premio por responder a la convocatoria de la SEP, pero no se sabe de sanciones a quienes no cumplen; las aristas del cambio institucional son incompletas.

El PE y el PEC parten del mismo diagnóstico y persiguen propósitos similares con pocas variantes en las palabras. Los dos programas critican el centralismo y evocan al federalismo educativo para impulsar programas desde la SEP. Ambos critican que las escuelas concretas tengan poco margen para tomar decisiones, que las rutinas burocráticas —y el llenado de documentos, más de 100 en un año para las escuelas primarias— hacen que los directores se avoquen a lo administrativo y no ejerzan un liderazgo pedagógico. También destacan las insuficiencias en infraestructura y equipamiento. En cada escuela, como señaló Ball, los protagonistas asumen conductas que marcan su desempeño, en cuya realización influyen conflictos de intereses.⁴

Las expectativas del PE y el PEC son influir en la micropolítica de la escuela; ambos programas consideran que si los docentes, los directores, los alumnos y los padres de familia participan como una comunidad de intereses, cada escuela será capaz de identificar sus problemas y métodos para allanarlos, así como establecer metas de corto y mediano plazos. Con esa participación —se supone— se genera un proyecto dinámico propuesto por los actores internos y se abaten las rutinas perversas. “Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto de desarrollo propio que

² Aunque en este punto también fue en respuesta a demandas del SNTE. Cf. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, “La nueva gestión de los planteles escolares: Un sentido distinto de la administración pública”, documento de trabajo 3, *Primer Congreso Nacional de Educación*, México, SNTE, 1994, pp. 14-17.

³ Para el Proyecto escolar, el diagnóstico y los propósitos se extraen de Rodolfo Ramírez Raymundo, “La transformación de la gestión escolar: Factor clave para mejorar la calidad de la educación”, en Secretaría de Educación Pública, *Memoria... op. cit.*, t. I, pp. 173-192. Para el PEC varios documentos sin firma en la página web de la SEP: <www.sep.gob.mx>. Para el “blindaje”, confrontar en *Reforma*, 31 de enero de 2006.

⁴ Cf. Stephen Ball, *La micropolítica de la escuela: Hacia una teoría de las organización escolar*, Barcelona, Paidós, 1989.

la en-
tica, j
clima
res de

En
sieron
de lo
bolos
desig
proye
sospe
sejos
en la
lidera
ción,
insati

El
joven
noció
“no p
buroc
los re
estru-
y de c

El
fallas
ción
progi
visore

⁵ C

⁶ L

escolar
(coord

⁷ E

⁸ E

que ca
en su
transf
que Sy
Ratific
vas”, q
no apc
Jesús Á
Educa

⁹ O

la enorgullecida y entusiasta, dejara de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo.⁵ Se trata de crear un clima favorable al cambio institucional y ofrecer seguridad a los maestros y directores de que su trabajo se reconoce.

En concordancia con el centralismo burocrático, uno y otros programas se pusieron en marcha desde la SEP. El gobierno central comprometió la "concurrentencia" de los estados, capacitó al personal, les hizo difusión, consuyó sus rituales y simbolos, y contrató investigadores externos para evaluar resultados. Los gobernadores designaron agentes en las secretarías de educación locales. Las evaluaciones de esos proyectos resultan favorables, las primeras del PEC son tan elogiosas que despertaron sospechas. Los documentos reseñan logros: progreso en la integración de los conjuntos técnicos, mayor participación de las asociaciones de padres de familia, mejoras en la infraestructura, mayor coordinación entre los docentes y resurgimiento del liderazgo académico del director. En la parte crítica, señalan errores en la concepción, fallas en la operación, desequilibrios regionales, resistencias burocráticas e insatisfacción de algunos actores.⁶

El PEC carga con su dosis de burocratismo y rezago, a pesar de ser un programa joven y prioritario. Quien fuera su coordinador general, Jesús Álvarez, así lo reconoció. Ya con los recursos asignados le tomó ocho meses constituir el fideicomiso "no por falta de voluntad, sino porque se trata de un camino tortuoso dentro de la burocracia nacional".⁷ También reconoció que los trámites para el ingreso y recibir los recursos son excesivos, tienen muchos candados (el 60% debe destinarse a infraestructura) y se desconfiaba de los directores.⁸ Pocos meses después de esa entrevista y de otras declaraciones en la prensa, Jesús Álvarez "renunció" al cargo.

El Observatorio Ciudadano de la Educación le reconoce al PEC más virtudes que fallas, voceros de los estados expresan opiniones favorables y parece que la seducción que ofrece la bolsa de dinero moviliza a padres y maestros para ingresar al programa. Lo más importante, brinda un espacio de acción a directores y supervisores que las normas rígidas y las ruinas burocráticas les negaban.⁹ Quienes lo

⁵ Cf. www.sep.gob.mx, bajo "Escuelas de calidad", primer archivo, p. 1.

⁶ La evaluación del PE en Armando Loera et al., *¿Cómo transformar las escuelas?: Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Reporte final*, Mexico, SEP, 2001; la del primer año del PEC, por Teresa Bracho (coord.), "Evaluación del programa escuelas de calidad: 2001. Síntesis general" en www.sep.gob.mx.

⁷ En *Reforma*, el 8 de julio de 2002.

⁸ En una charla personal Jesús Álvarez mostró optimismo, está seguro de que el PEC es una reforma que cala profundo en la organización de las escuelas, que contribuye a su democratización y la eficacia en su administración. Para que una escuela se incorpore al PEC debe presentar un "Plan estratégico de transformación escolar". Comentó que más del 80% de los proyectos son copias de un documento base que Sylvia Schmelkes escribió hace años y no hay propuestas de raigambre local que sean innovadoras. Ratificó su crítica a la burocracia de la SEP, se quejó de que no tenía acceso a las "evaluaciones cualitativas", que coordinaba Armando Loera, quien le proporcionaba información a cuarentagoras. El CEN del SNTTE no apoya pero tampoco estorba; algunos directores locales favorecen con decisión al PEC. Entrevista con Jesús Álvarez, coordinador general del Programa Escuelas de Calidad y director general de Investigación Educativa, el 3 de octubre de 2003.

⁹ Observatorio Ciudadano de la Educación, "Comunicado 93", en *La Jornada*, 15 de febrero de 2003.

administran aseguran que el diseño de la micropolítica tiene efectos positivos, piensan que hay pocos cambios pero significativos en las escuelas: organización interna, modificación de horarios y mayor interés en las prácticas pedagógicas. La concepción dominante de la participación social es que los padres deben colaborar con las escuelas para mejorar los edificios y adquirir equipo. Sin embargo, en el mismo comunicado, el Observatorio puso en duda que el PEC cumpliera con los propósitos explícitos de equidad y evaluación de la calidad: “dada la gran heterogeneidad de las escuelas, se corre el riesgo de que evaluaciones objetivas resulten desventajosas para las escuelas más pobres”.

En abril de 2005, la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer una inspección al PEC en el Informe de la cuenta pública de 2003. Allí hace una crítica al PEC y a la política de la SEP: 1] el PEC no cumple con las metas de elevar la calidad; 2] el aprovechamiento escolar de los alumnos de las escuelas PEC es menor a las que no están incorporadas; 3] con base en las pruebas del INEE, el Informe desmiente los resultados de la “Evaluación cualitativa” que realizó la consultora Heurística Educativa (la misma que criticaba Jesús Álvarez) y, 4] los recursos destinados a cada escuela disminuyeron de 180 mil a 86 mil pesos en promedio entre 2001 y 2003.¹⁰

La continuidad en los programas, hasta el gobierno de la alternancia, dotó de dirección y congruencia al PEC; aunque sus opositores les resten méritos. Por ejemplo, el ex subsecretario de Educación Básica y Normal y promotor principal del Proyecto Escolar, Olac Fuentes, lanzó críticas que —incluso con las mismas palabras— bien se le pudieran aplicar a su labor:

El presidente Fox optó por la mercadotecnia, por programas que permiten producir buenos spots, aunque en realidad aportan poco a la solución de los grandes problemas educativos. Es el caso de Escuelas de Calidad [...], cuyo eslabón débil es una escuela que funciona mal en sus aspectos fundamentales.¹¹

Pero cuando él estaba a cargo del programa, le parecía excelente; incluso, al final del sexenio del presidente Zedillo, lo planteaba como la mejor estrategia de transformación.¹²

Por los recursos invertidos, los símbolos que recurren a la participación social, la autonomía de las escuelas y la buena imagen que ha desarrollado, es razonable suponer que este programa incrementa la legitimidad del gobierno. Los proyectos de administración escolar desvelan el designio gubernamental de modificar desde el centro las formas arraigadas (y colonizadas) de manejar las escuelas, acercarlas más a las demandas de la población, invitar a la participación de los maestros y experimentar con ciertas dosis de autonomía —controlada, por supuesto— con el fin de que las escuelas sean más eficaces.

La mayoría de las escuelas primarias que entraron al PEC entre 2001 y 2004 plasmaron que la comunidad escolar detectó que el problema principal de los alum-

¹⁰ *Reforma*, 4 de abril de 2005.

¹¹ Entrevista en *La Jornada*, el 31 de agosto de 2003, p. 6.

¹² Olac Fuentes, “Los esfuerzos...”, *op. cit.*, pp. 89-90.

nos e
distar
mism
capac
expre
contr
instit
para
mejo

La
escue
centr
estad
tan d
—en
pone
consc

Si
direc
por c
escue
cund
El Pr
de ve
ba la
estuc

La in
yecto
medio
que v
al cor
pedag

Er
lizó e
los te
en “I

¹³ J
Rodríguez
¹⁴ J
borrac
2004,

nos era la comprensión lectora. Parece mucha coincidencia. Escuelas distintas y distantes arribaron al mismo diagnóstico y propuesta similar, se multiplicaron el mismo modelo y tema. Eso ventea a chapuza, a copiar un patrón, que rescinde de la capacidad de los maestros para crear o cometer errores. Los directores y docentes expresan su queja—que no protesta—que además de asumir tareas de revisión y control de las planificaciones y periodos de evaluación, atienden asuntos de otras instituciones como las campañas de la Cruz Roja, mejoramiento ambiental, colectas para diversos proyectos, el Telenón, y muchas otras que nada tienen que ver con mejorar la administración de su escuela.

La afluencia de recursos para el PEC, a pesar de las demoras de su entrega a cada escuela, contribuye a la legitimación del Estado, pero la SEP mantiene el control en el centro. Como lo mencionó un secretario de Educación y Cultura de Veracruz: “Los estados somos libres y soberanos para seguir las instrucciones de la SEP como nos dicen del D.F.”¹³ En las propuestas del PEC subyace el mitramiento de que es el director—en ese enfoque subjetivo—quien, apoyado en la norma, hace la diferencia y debe poner en práctica habilidades de dirección, diálogo y liderazgo, con el fin de lograr consensos, garantizar una administración eficaz y alcanzar el éxito de su escuela.

Sin embargo, la política proyectada para cambiar las escuelas no otorga a los directores el liderazgo prometido; la mayoría sigue fiel a las consignas del SNTE, por convicción o conveniencia. La conclusión de una investigación empírica en 10 escuelas de Chihuahua confirma lo que varios directores de escuelas primarias y secundarias afirmaron en otros estados: los docentes rechazan más cargas de trabajo. El Proyecto escolar, en el mejor de los casos, es del director y de uno o dos maestros; de vez en cuando participa alguna madre de familia entusiasta, pero cuando se acaba la dotación de fondos se regresa a lo de siempre. Una de las conclusiones de ese estudio—que evoca lo que Ball planteó en la teoría—es reveladora:

La imposición de mecanismos colectivos no conduce a que el profesorado conciba al Proyecto escolar como una herramienta de trabajo; al contrario, la ve como un enemigo, en la medida en que implica esfuerzo, tiempo extra y hacerle frente a los problemas y conflictos en que vive la institución. Además, el profesorado rechaza a los consejos de participación social, al considerarlos intusos dentro del ámbito de la escuela, sobre todo en aspectos técnico-pedagógicos.¹⁴

En un grupo de enfoque con directores de escuelas de educación básica se analizó el Proyecto escolar, parecería que los participantes eran lectores cuidadosos de los teóricos del conflicto escolar en la escala micro. Una de las conclusiones fue que en “los problemas al interior de la escuela, las intervenciones bordan más acerca

¹³ Entrevista con Roberto Bravo Garzón, citada. La soberanía dependiente de la que habló Victoria Rodríguez (*op. cit.*) tiene vida más allá de la distribución de los recursos.

¹⁴ Norma Jurado Campuzano, *La gestión escolar y el federalismo educativo: La experiencia de Chihuahua*, borrador de tesis de doctorado en ciencias sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2004, p. 111.

de la actitud y tónica personal del director para prevenir los conflictos que sobre el camino para resolverlos". Luego se ratificó que: "El funcionamiento del consejo [técnico] muchas veces se ha desvirtuado porque las sesiones se ocupan para planear u organizar festividades, concursos u otros eventos que en rigor no son asuntos que le atañen de manera principal."¹⁵

Hay dudas de que el PEC apoye la mejoría de la calidad de la educación. El defecto de la micropolítica, es que el gobierno aspira a que los padres participen y legitimen su acción, pero no les informa sobre lo que sus hijos aprenden, a pesar del crecimiento de la evaluación educativa.

LA EVALUACIÓN DE LOS APRENDIZAJES: SECRETO Y APERTURA ENDEBLE

En el sistema educativo mexicano hay evaluación de muchos tipos, pero no hay rendición de cuentas. Por presiones sociales comienza a haber transparencia en lo que se hace aunque todavía los evaluadores y las instituciones se guardan para sí lo que saben. Las pruebas son para consumo interno o están en custodia donde nadie las pueda examinar, ni siquiera se utilizan para tomar decisiones.¹⁶ Max Weber afirmaba que a la burocracia le conviene mantenerse alejada del escrutinio público para conservar y expandir su poder. La mayoría de los mexicanos no sabe que la SEP ya realiza evaluación educativa desde hace más de 30 años y cuya calidad, de la evaluación, no de la educación, va en aumento.

Aunque era poca, en la educación mexicana siempre existió algún tipo de evaluación, desde la aplicación de exámenes, asignación de calificaciones a los alumnos y otros medios informales de conocimiento o de prestigio por los cuales la gente sabía cuál era "una buena escuela". Pero se puede argüir que desde que se consolidó el SNTE y signó el pacto corporativo con el Estado —mediante la SEP—, las escuelas públicas dejaron de ser públicas. Nada de lo que ocurría adentro de ellas debería salir de sus muros, menos aún averiguar si los alumnos aprendían lo que se suponía deberían aprender. Poco se hablaba de evaluación y menos como una política gubernamental.

Las cosas comenzaron a cambiar en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando la evaluación penetró en la política de la SEP. En el Programa de modernización educativa el gobierno se planteó crear y consolidar una cultura de la evaluación, de generar conocimiento para inducir programas donde fueran más útiles, impulsar innovaciones y asignar mejor los recursos, en suma, conocer los resultados de la educación. Y la política de evaluación comenzó con ímpetu; primero en la

¹⁵ Alberto Flores Callejas, "Informe del grupo de enfoque con directores de educación básica", para el proyecto *El federalismo y la descentralización educativa*, Xalapa, Ver., 16 de marzo de 2000, mimeografiado.

¹⁶ El Ceneval representa la excepción ya que rinde informes donde cada vez se entienden mejor las cifras. Aunque la escala no se hace pública, es fácil deducirla por los puntajes. Cf. Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, *La primera etapa: 1994-2001*, México, Ceneval, 2002.

7. M
edu
de
a ot
tir
I
ced
to,
aun
sex
nós
hat
pre
afir
doc
en
mej
lleg
/
fed
Cer
(au
bás
que
fue
rep
de l
mir
dor
cip:
I
bue
par
dat
y ec
apo

r
educ
educ
Estr
Secr
1:
1:
es út
de le

educación superior, después en la media y por último en la básica. En el gobierno de Carlos Salinas la apertura económica determinó que también México se abriera a otros horizontes, uno de ellos fue participar en exámenes internacionales y permitir que extranjeros evaluaran el desempeño de la educación mexicana.¹⁷

La alta burocracia de la SEP en el gobierno de Ernesto Zedillo avanzó en los procedimientos de evaluación: mejoró los instrumentos, actualizó el equipo de computo, adquirió software para trabajar con grandes bases de datos y parte de su personal aumentó su capacidad intelectual con el fin de hacer inferencias estadísticas. En ese sexenio se mejoró y amplió a 16 estados la aplicación de los instrumentos de diagnóstico de alumnos de nuevo ingreso a secundaria (IDANIS). Este es un examen de habilidades verbales y matemáticas. Se considera que los resultados de esta prueba predicen con cierto grado de confianza el futuro educativo de los alumnos. La SEP afirmó que: "Contar con esta información puede resultar de gran utilidad para los docentes, los directivos y los cuerpos de apoyo técnico-pedagógico que colaboran en la secundaria, ya que les permite planear y tomar decisiones orientadas a una mejor formación de los alumnos."¹⁸ Pero no hizo nada para que esa información llegara a las escuelas.

Aunque en sus orígenes fue un instrumento de la política educativa del gobierno federal para regular el ingreso a la educación media en la zona metropolitana, el Ceneval realiza una prueba que bien puede considerarse una estimación confiable (aunque no representativa) del desempeño de los alumnos al concluir la educación básica. El Examen nacional de ingreso a la educación media superior (Exami-1), que al comienzo se conoció mas como "el examen unico", generó debates agrios, fue impugnado por segmentos de izquierda, pero al final se consolidó. El Ceneval representa una constancia de la evolución de una decisión política, a un órgano de legitimación con capacidades técnicas.¹⁹ Para evitar suspicacias (o al menos disminuir las) la SEP creó un órgano del Estado con la forma de una asociación civil donde los socios son otros órganos estatales. Aunque parezca una institución emanada, el Ceneval depende de la SEP.

La misma SEP, con asesoria internacional, desde 1996, aplica unas pruebas de buena factura, las de estándares nacionales de comprensión lectora y matemáticas, para primaria y secundaria ya en la idea de las competencias básicas. Estas arrojan datos importantes acerca de lo que aprenden los alumnos, sus antecedentes sociales y económicos, la escolaridad de los padres y acceso a ciertos bienes como lectura y apoyo para las tareas en casa (capital cultural). También ofrecen información acer-

¹⁷ Desde finales de 1989, el secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett, invitó al renombrado educador, Phillip H. Coombs, el autor de *La crisis mundial de la educación* a que hiciera una evaluación de la educación superior de México, con énfasis en las universidades públicas. Cf. Phillip H. Coombs (coord.), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, 1991.

¹⁸ Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores: 1999-2000, op. cit.*

¹⁹ Aunque este autor privilegia los antecedentes técnicos sobre la política, su descripción cronológica es útil. Cf. Jorge Hernández Ugalde, "Orígenes y desarrollo del Exami-1", en Centro nacional de evaluación de la educación superior, *Evaluación de la educación en México*, México, Ceneval, 2004, pp. 49-95.

ca de lo que realizan los maestros, su escolaridad, prácticas dominantes y si toman o no cursos de actualización. Pero los resultados no salieron de las oficinas de la SEP. Se generó nuevo conocimiento, aunque no se utilizó para nada útil. La opacidad era completa.

Los reclamos fuertes al gobierno comenzaron cuando el *Reforma* dio a conocer los pobres resultados que los alumnos mexicanos obtuvieron en el TIMSS.²⁰ De las seis pruebas en las que participó, México obtuvo los cuatro últimos lugares y los dos penúltimos, entre 42 países, que confirmaron lo que investigadores mexicanos señalaban desde finales de los ochenta acerca de la baja calidad de la educación.

El secreto provocó que la prensa, otros medios y organizaciones políticas, pusieran el acento nada más en los resultados de los exámenes de los niños. En las declaraciones de maestros, investigadores, presidentes de asociaciones de padres de familia, legisladores y personalidades que entrevistaron los medios, se observa que la molestia era doble. Por una parte los bajos resultados —que en realidad lastiman— y, por la otra, la falta de transparencia del gobierno. Claro que se referían a los gobiernos del PRI pero la presión cayó sobre el del presidente Fox.

Con el fin de conciliar diversos intereses burocráticos, cumplir compromisos internacionales y responder a una demanda social por transparencia y rendición de cuentas, el presidente Fox decretó la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), pero lo hizo con funciones menguadas y circunscrito por la presión sindical. Incluso en la parte ritual se notó esa acotación y el vigor del centralismo burocrático.

El INEE institución de cuna burocrática

Cuando se firmó el Compromiso social por la calidad de la educación, el presidente Fox anunció la creación del INEE, el 8 de agosto de 2002. Horas antes se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que le daba vida formal. El escenario para el anuncio se escogió con cuidado: estaba reunida la república educativa, además: empresarios, miembros del gabinete y representantes de otros segmentos sociales, incluso los jefes de tres de las iglesias de mayor culto en el país. Acaso se quería simbolizar la creación de ese instituto como el producto de un vasto consentimiento social.²¹

El decreto de fundación está por debajo de las expectativas que el presidente en persona generó. En primerísimo lugar que sería un órgano independiente y autónomo, como el IFE: “Antes de terminar el año estará en marcha el Instituto para la Evaluación de la Calidad Educativa, externo, independiente, para que a través de él se informe a la ciudadanía cuál es la realidad del Sistema Educativo Nacional.”²²

²⁰ La prueba se realizó en 1998 y el gobierno mexicano se negó a divulgar los resultados. El 15 de octubre de 2001, *Reforma* los publicó y eso aceleró los debates acerca del INEE.

²¹ Cf. Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 2002, p. 74.

²² Presidente Vicente Fox, en *Reforma*, el 15 de noviembre de 2001.

La consigna aceleró trabajos que la SEP realizaba pero que avanzaba a pasos lentos. En cierta forma, la iniciativa de crear ese IFE estaba dormida y pocas personas se ocupaban del asunto.

El presidente anunció el 8 de agosto de 2002 que enviaría una iniciativa de ley al Congreso para que el INEE fuera autónomo. En ello insistió en su segundo informe de gobierno. El proyecto de ley nunca llegó y parece que no tiene prisa en enviarse, quizás esperando que el INEE se consolide, no que se legitime, en su actual estructura y haga difíciles las eventuales modificaciones.²³ Sin autonomía no hay confianza ni credibilidad ni, en consecuencia, legitimidad. El resultado es una institución por debajo de lo esperado y con una estructura de nacimiento que se puede convertir en una pesadilla burocrática. Esta tratará de satisfacer muchos reclamos y es casi seguro que no lo alcanzará.

El órgano de gobierno del INEE es la Junta Directiva que se estableció una semana después de publicado el decreto, bajo la presidencia del secretario de Educación Pública. En ella participan subordinados directos suyos, como el subsecretario de Educación Básica y Normal, el director general del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav), la rectora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), así como otros altos funcionarios del gobierno: el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), un valido del secretario de Hacienda y Crédito Público y el director general del Instituto Mexicano del Petróleo.²⁴ Además, forman parte de la Junta dos representantes del SNTE, otros dos de los padres de familia y uno del sector privado. Los presidentes de Transparencia Mexicana y del Observatorio Ciudadano de la Educación fueron invitados a formar parte de ese órgano.

El Consejo Técnico sólo ofrece asesoría y recomendaciones a la Junta y al director general. El único oficio importante de los 16 expertos en evaluación o investigación educativas que lo forman será establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán la evaluación educativa. El Consejo Consultivo no hará lo que su nombre indica, parece que es un espacio designado para el cabaldeo ya que lo forman los responsables de las áreas de evaluación educativa de los estados y del Distrito Federal. Este consejo, cuya única función en el decreto de fundación es servir de enlace entre las autoridades federales y locales, acaso se creó por sugerencia de los gobernadores y sirve, además, para darle al INEE un toque simbólico de federalismo.

²³ Esta sospecha se refuerza con las declaraciones del director general del INEE, Felipe Martínez Rizo, en enero de 2003, cuando defendió que hubiera autonomía, pero como ya esta constituido el Instituto, sin cambios en la estructura. El expreso: "Veo con muy buenos ojos que el Congreso *nos de* mayor autonomía para evitar tentaciones, siempre y cuando se respete el carácter técnico del Instituto, si hacen un organismo autónomo pero lo distorsionan, sería muy peligroso", *Reforma*, 7 de enero de 2003 (curativas). No sé a qué se refirió con lo de la distorsión, pero parece que se oponía a una mayor participación del Congreso en los asuntos del INEE.

²⁴ No se entiende por qué un funcionario de un área tan alejada de la política educativa debe ser parte de esta Junta. Cuando se instituyó el INEE, quien era director general del Instituto Mexicano del Petróleo, había sido rector de la Universidad Autónoma Metropolitana. Se puede suponer que tiene cierto conocimiento de la evaluación y la política educativas, pero según el decreto, el miembro de la Junta es quien sea el director IMF en funciones. Puede ser alguien alejado y sin preocupaciones en la educación.

El SNTE aplaudió la creación del INEE. Lo cual sugiere que ya se había negociado entre la SEP y el sindicato y que éste obtuvo lo que deseaba. El 19 de abril de 2002, durante el Congreso extraordinario de la sección 54 del SNTE, en Hermosillo, el profesor Rafael Ochoa Guzmán, secretario general del SNTE, expresó, frente al secretario Tamez Guerra:

Estamos por la evaluación, pero que se valore a fondo todo el sistema educativo nacional y que el órgano evaluador funcione *como un sistema paralelo; no como un ente autónomo, ni independiente* (cursivas mías).

Por el tono de satisfacción que mostró quien era secretario general del CEN del SNTE, por los piropos mutuos entre el presidente y la dirigente real del sindicato, Elba Esther Gordillo, antes y después de la firma del Compromiso, parece que este INEE limitado se quedará por algún tiempo. Le será útil al gobierno y al sindicato, pero no se aboga desde el oficialismo por un organismo autónomo y, en consecuencia, confiable. Es, como lo pidió el SNTE, un órgano paralelo donde la SEP y el sindicato siguen siendo jueces y partes.

El INEE no nació con la confianza y credibilidad que una institución de esta naturaleza debiera tener. Con todo y que los miembros del Consejo técnico y el director general son académicos respetados y personas honorables, su dependencia de la SEP los limita para emitir juicios imparciales. Sin autonomía el INEE no adquiere confianza pública ni credibilidad.

A pesar de ello, la presión social por rendición de cuentas persiste. La demanda es que se informe del avance —y retroceso— de la educación escuela por escuela. El secretario de Educación Pública, Reyes Tamez declaró contundente: “La SEP mostrará todos los resultados que arrojen las evaluaciones del INEE, permitiendo que cada padre familia pueda conocer cuál es el rendimiento académico de la escuela de sus hijos comparado con el de otras.”²⁵ Al día siguiente el director general del INEE le enmendó la plana: “No se pueden dar resultados por escuela anualmente y en todos los grados, eso es imposible.”²⁶ Eso es posible para los alumnos de tercer grado en adelante (cuando se supone que los alumnos ya saben leer y escribir). La SEP ya tiene la capacidad técnica para evaluar a cada escuela y a sus alumnos y docentes.

Evaluación escuela por escuela: Posibilidad real

En México abunda la evaluación educativa oficial. La SEP efectúa o contrata a expertos para que hagan evaluaciones cualitativas de ciertos programas y análisis de algunos datos. Hay estudios acerca de la supervisión escolar, las relaciones sociales en las escuelas y de segmentos del sistema, de la telesecundaria y de los programas

²⁵ *Reforma*, 19 de febrero de 2003.

²⁶ *Reforma*, 20 de febrero de 2003.

compensatorios, por ejemplo. Hay cientos de estudios independientes que evalúan alguna escuela o cierto pequeño programa.

Los resultados de esas evaluaciones se conservan como secreto de Estado, toda-
 vía en el gobierno del presidente Fox, a pesar de los discursos de transparencia,
 aunque ha dado a conocer los resultados de otras comparaciones internacionales,
 como el PISA.²⁷ Estos abarcan varias actividades. En la evaluación del 2000 el énfasis
 estuvo en lengua, en la del 2003 en ciencias y la del 2006 en matemáticas. De cual-
 quier manera, cada examen evalúa las tres áreas. La OCDE informó de los resultados
 de 2002, que actualiza los de 2000. En ellos, los alumnos mexicanos quedaron en
 los lugares 34 en lectura y ciencias y en el 35 en matemáticas, entre 43 países.²⁸ La
 buena noticia, según el presidente Vicente Fox, es que "México tiene el mejor y el
 mayor nivel educativo, de mayor calidad en Latinoamérica".²⁹

No hay conocimiento público acerca de si los resultados de estándares naciona-
 les se utilizan para algo útil dentro de la SEP, pero parece que no. Altos funciona-
 rios de esa dependencia desconocen los resultados y en varios estados no tienen
 noticia de su existencia.³⁰

La SEP realiza alrededor de seis millones de pruebas al año a alumnos de educa-
 ción básica y más de medio millón a los docentes que aspiran a ingresar o promo-
 verse por medio de la carrera magisterial. Estos se utilizan para saber si se otorga
 o no un estímulo económico a los docentes, pero no para tomar decisiones acerca
 de cómo y dónde invertir mejor, que programas apoyar o a quién sancionar por in-
 cumplimiento de sus deberes. Esas pruebas pueden ser el pie sobre el que se levante
 la rendición de cuentas, el esfuerzo adicional implica alrededor de cuatro millones
 de exámenes más de los que ya se hacen.

Esos exámenes no son de habilidades, miden bien el aprovechamiento de los
 niños en español, matemáticas, ciencias naturales, historia, civismo y geografía. Y
 lo hacen salón por salón. Esta medición tiene otras ventajas. La SEP ya tiene el for-
 mato donde se hace la comparación del promedio global de cada grupo con el del
 municipio y el estado; además, en la calificación de cada grupo, expone el puntaje
 máximo del estado y del municipio (o delegación). Por si fuera poco, lo hace en la

²⁷ El PISA es el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, por las siglas en inglés, lo orga-
 niza la OCDE y publica sus resultados. Cf. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos,
Conocimiento y aptitudes para la vida: Resultados de PISA 2000, México, Santillana/AulaXXI, 2001. De 31
 países participantes, México quedó en penúltimo lugar, sólo por arriba de Brasil.

²⁸ *Reforma*, 1 de julio de 2003. Los exámenes son para niños de 15 años; se puede suponer una evalua-
 ción para toda la educación básica.

²⁹ *Reforma*, 2 de julio de 2003.

³⁰ En contraste con el secreto que se guarda en México, la SEP no sólo otorga a investigadores del
 extranjero los resultados, sino las bases de datos de ciertos exámenes. Tal es el caso del profesor de la
 Universidad de Harvard, Fernando Reimers, quien usa los datos de las pruebas de estándares nacionales
 de 2001 para sus publicaciones. Cf. Fernando Reimers, "When Teachers Teach Well: Understanding the
 Academic Success of First Generations Students", Ponencia presentada en la Reunión 46 de la *Compara-
 tive and International Education Society*, en Orlando, Fla., en marzo de 2002. No abogo por que se niegue
 información a investigadores extranjeros, que bueno que se les otorgue, pero no hay razones lógicas
 para que el gobierno la oculte a los mexicanos, eso es discriminación.

CUADRO 7.1. APROVECHAMIENTO ESCOLAR. EDUCACIÓN PRIMARIA: INFORME DE RESULTADOS POR GRUPO. AÑO DE EVALUACIÓN: 1998 / TURNO VESPERTINO

RESULTADO PROMEDIO POR GRADO EN PORCENTAJE DE ACIERTOS

Grado	Global			
	Estatal	Municipal	Español	Matemáticas
Tercero	41.4	41.0	45.3	47.2
Cuarto	42.9	43.8	46.3	44.6
Quinto	41.2	41.9	54.2	36.4
Sexto	38.0	40.3	51.0	31.2

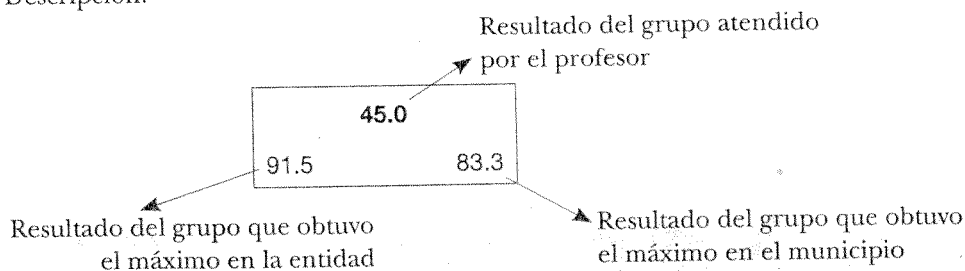
El porcentaje de aciertos estatal y municipal se obtiene a partir del porcentaje de aciertos global de cada grupo.

El promedio por unidad temática estatal se obtiene a partir del puntaje de aciertos por grupo en esa unidad temática.

RESULTADO PROMEDIO POR GRUPO DE LA ESCUELA EN PORCENTAJE DE ACIERTOS

Grado	Profesor	Global		Español		Matemáticas	
Cuarto	xxxx	90.4	90.3	94.7	94.7	100.0	96.4
Quinto	xxxx	83.7	83.7	96.8	96.8	87.3	77.8
Quinto	xxxx	83.7	83.7	96.8	96.8	87.3	77.8
Quinto	xxxx	83.7	83.7	96.8	96.8	87.3	77.8
Sexto A	xxxx	75.6	75.6	100.0	100.0	81.1	81.1
Sexto B	xxxx	75.6	75.6	100.0	100.0	81.1	81.1
Sexto C	xxxx	75.6	75.6	100.0	100.0	81.1	81.1

Descripción:



Categoría		Por unidad temática				Categoría			
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	40.4	32.8	41.0	38.0	38.7	46.1	28.8
		Historia	30.0	40.0	86.6	91.1	86.6	96.6	96.6
		Civismo	37.5	37.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		40.0	40.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	63.3	72.5	97.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.3	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	45.0	27.5	97.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	60.0	50.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	71.6	45.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	51.6	15.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	81.1	71.6	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	81.1	60.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	81.1	45.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									
Categoría	Subcategoría	Ciencias naturales	81.1	15.0	67.5	83.3	91.5	91.5	91.5
		Historia	28.5	32.5	97.5	83.3	97.5	97.5	97.5
		Civismo	55.0	55.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Geografía		34.2	34.2	85.7	83.3	85.7	85.7	85.7	85.7
Por unidad temática									

escala de cero al 100, que todo maestro y padre de familia comprende. Ese formato se puede hacer llegar al director de cada escuela y ponerse en el periódico mural para que los docentes y padres de familia lo consulten.³¹

segr
da e
P
—a
llar
dad
dur
Acu

Aunque no pertenece a uno de los estados que cubrió esta investigación, en el cuadro 7.1 se presenta un informe de los resultados que obtuvo una escuela en los exámenes para la carrera magisterial, además, es grupo por grupo. Es un ejemplo concreto de la falsedad de ciertas declaraciones de altos burócratas de que “no se vale” y “es utópico” aspirar a que los padres de familia de México conozcan qué calificaciones obtiene la escuela en donde estudian sus hijos.³²

LA C

A pesar de que no es posible hacer un análisis detallado de ese informe, se pueden extraer dos conclusiones que frenan las posibilidades del PEC y muestran las distorsiones institucionales y efectos perversos de la práctica escolar dominante. Primera, los maestros no platican entre sí. El funcionamiento del consejo técnico escolar es ficticio, más todavía en las escuelas del turno vespertino donde buena parte los docentes cubre una segunda plaza. Por ejemplo, de esos resultados se puede inferir que los maestros del quinto “A” y del sexto “B”, cumplen con su trabajo. Sus alumnos obtuvieron el puntaje más alto de su escuela; aunque los del quinto “A” andan mal en matemáticas y los del sexto “B” en historia. Los alumnos del sexto “B” obtuvieron más del 80% de los aciertos en las respuestas de matemáticas, la calificación más alta en el estado.³³ Pero en las aulas cercanas, los alumnos del quinto “B” y sexto “C” obtuvieron puntajes decepcionantes, en el sexto “C” menor en 50 puntos en matemáticas a los del salón vecino.

Los
a es
venc
mer
edu
exte
el fi
en e
mec
entr
que
tituc
C
tadc
insu
lo q
prod
kes

Segunda, esos resultados muestran un proceso de segregación que se realiza en muchas escuelas mexicanas. Desde el primer año los maestros identifican a los alumnos que tiene alguna dificultad de aprendizaje, o que son hiperactivos, o flojos, o que no tienen apoyo en casa u otras deficiencias. Poco a poco se van creando los grupos “problema”. Éstos por lo general se asignan a mujeres o a docentes que tienen pocos años de experiencia. La práctica escolar aísla a quienes por pobreza o ciertas discapacidades considera que serán los perdedores en la sociedad.³⁴ La

En e
cuel:
dade
escri
Lo a

³¹ Ya había concluido la redacción de este capítulo cuando en una deliberación previa a la Sexta reunión ministerial del Grupo E-9, en Monterrey, el secretario Reyes Tamez aventuró: “La primera semana de junio vamos a hacer la primera evaluación censal con jóvenes de tercero, cuarto, quinto y sexto de primaria y jóvenes de tercero de secundaria”, *Reforma*, 14 de febrero de 2006. Espero no se haya quedado en proyecto.

³² Aunque cuando trabajaba en la SEP tenía acceso —restringido— a cierta información, el informe del cuadro 7.1 lo obtuve en el trabajo de campo. Me lo proporcionó un alto funcionario del sector educativo de Chihuahua que antes trabajó en Querétaro. Perdí contacto con él y no sé si pueda desvelar su nombre.

³³ Éste también es un argumento a favor de que “la escuela y los maestros cuentan”. Es posible suponer que el estrato social y económico de los alumnos es similar: es una escuela en una zona urbana marginal en el turno que se supone es de “segunda clase”.

³⁴ Esta apreciación se refrendó en los grupos de enfoque con directores y maestros. La directora de una escuela primaria de Zacatecas expuso: “No es nuestra culpa. Son niños y niñas pobres, vienen de familias con problemas, hay mucha violencia, el marido anda de mojado en Estados Unidos y la madre no sabe qué hacer con ellos [...] a veces tampoco nosotras [...] muchos están desnutridos, no tienen ropa, son sucios.”

E
to, l:

35
bean
ción
36

segregación no sólo es entre escuelas de diferentes segmentos sociales, también se da en el interior de ellas.

Parece que ni la SEP ni las autoridades estatales tienen inteligencia institucional —caso por los frenos de la colonización— para utilizar esa información y desarrollar mecanismos de cambio e instituir nuevas reglas del juego. Por esa razón la calidad de la educación no avanza. Una comparación entre los alumnos que cursaron durante la vigencia del plan de estudios por áreas y los del currículum posterior al Acuerdo, arroja bases para esa afirmación.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: QUÉBRANTO INSTITUCIONAL

Los debates acerca de la calidad educativa tienden a multiplicar la confusión, más que a esclarecer su significado; no hay una definición que satisfaga a todos ni una con- vención que signifique acuerdos sobre el concepto. En lo que hay aquiescencia —al menos nadie se opone en forma explícita— es en la necesidad de tener una buena educación, que su calidad se incremente. En lugar de buscar una exposición filosófica extensa —que al final sería defectuosa— hay que embarcarse en razonamientos con el fin de identificar elementos que permitan hacer corajos empíricos. La tendencia en el mundo desarrollado es a confundir la calidad con los resultados de aprendizaje medidos en pruebas estandarizadas, exámenes que permiten hacer comparaciones entre quienes aprenden más (o saben responder mejor) y otros que no asimilan lo que se espera de ellos. La discusión en México sobre la evaluación educativa y las ins- tituciones en construcción, como el INEE, propenden a recalcar ese asunto.

Otra escuela, que incorpora elementos de crítica, insiste en que medir los resul- tados es importante, aunque insuficiente, hay que tomar en cuenta el contexto, los insumos, los procesos y los productos de la educación.³⁵ Este enfoque es parecido a lo que los economistas denominan función productiva de la educación (*Education production function*). En esta corriente se puede entender el trabajo de Sylvia Schmel- kes y colaboradores:

En este estudio entendemos por calidad de la educación primaria, individual y de cada es- cuela, el logro del aprendizaje relevante para la vida (competencias para la vida) [...] lo ver- daderamente relevante son las habilidades de comprender la lengua escrita y expresarse por escrito, de razonar, resolver problemas, analizar, evaluar opciones y allegarse información. Lo anterior implica un énfasis en las habilidades más que en los conocimientos.³⁶

El contexto social incluye el ambiente externo: política del Estado, financiamien- to, la capacidad institucional, los libros de texto y otros materiales de enseñanza (la

³⁵ Daniel L. Stufflebeam, "La evaluación orientada hacia el perfeccionamiento", en Daniel Stuffle- beam y Anthony J. Shinkfeld, *Evaluación sistémica: Guía teórica y práctica*, Madrid, Ministerio de Educa- ción y Ciencia y Paidós, 1987, pp. 175-233.

³⁶ Sylvia Schmelkes, *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*, México, FCE, 1997, pp. 25-26.

RECUADRO 7.1. NOTA EN MÉTODO

En esta investigación se retomó la metodología que diseñaron Schmelkes y su equipo y se hizo la segmentación de las zonas siguiendo los mismos criterios. Después de eliminar las pruebas que no se respondieron o tenían defectos que las hacían incomprensibles, se codificaron los exámenes aplicados en ocho estados a 7 141 niños de cuarto grado y 7 210 de sexto. No se puede decir que sean muestras que respondan a un canon estadístico al azar; en ambos casos la selección de escuelas se realizó de acuerdo con las características económicas y sociales que parecían relevantes para los propósitos de comparación. Schmelkes realizó un análisis multivariado para confrontar los elementos de la oferta gubernamental con los de la demanda (*Education production function*).

Con ese fin, el equipo de Schmelkes elaboró los perfiles de cada zona de su investigación; se apoyó en conocedores de la comunidad, pero ajenos a ella; entrevistó a personas que tenían conocimiento de cada escuela, le aplicó cuestionarios a los directores de las escuelas, docentes y padres de familia, así como a los alumnos con el fin de recabar datos de la economía y posición social de su familia. También hicieron observaciones en los salones de clase y entrevistas colectivas a los maestros de las escuelas bajo estudio.

En este ensayo se prescinde de ese ejercicio porque no se realizó el estudio concreto en cada región de los estados, como si lo hicieron en Puebla en 1991. No obstante, se corrieron los análisis de varianza con los resultados de los exámenes y se encontraron diferencias significativas entre los estados y al interior de cada uno de ellos, aunque no con regularidad.

A pesar de que no se puede presumir de que las escuelas seleccionadas reúnan los requisitos de representatividad estadística, los resultados de los exámenes son confiables para hacer juicios acerca de la calidad de la educación.

oferta); y la influencia de la familia en el aprendizaje (lo que la nueva sociología de la educación denominó capital cultural). El espacio interno incluye las relaciones en el aula, en especial, lo que hacen los maestros, sus aptitudes, formación, conciencia, tareas, en síntesis, la práctica escolar o micropolítica. Lo que falta en este estudio es analizar los resultados del aprendizaje como una aproximación para especular —en términos abstractos— sobre la calidad de la educación básica.

A pesar de que este estudio no es una réplica del de Sylvia Schmelkes y colegas, en esta sección se descansa en la parte empírica que desarrollaron a comienzos de los noventa. Ella trabajó en cinco regiones de Puebla y justificó en términos teóricos y empíricos la selección de los diferentes segmentos. Aplicaron exámenes con referencia a criterio a cuatro mil niños de cuarto y sexto grados de 80 escuelas de primaria, en 1991. Con el fin de comparar tanto en el tiempo como entre los diversos estados, el examen se administró nueve años después en cinco regiones de las mismas características que la investigación de Schmelkes: 1] urbana de clase media; 2] urbana marginal; 3] rural con excedente económico; 4] rural marginal y, 5] indígena bicultural. En Nuevo León y Zacatecas, donde no se imparte esta última modalidad se recurrió a escuelas de cursos comunitarios, como acercamiento a la pauta regional. Se trabajó en 400 escuelas: ocho por región en cada estado.³⁷ Una nota sobre la metodología se concentra en el recuadro 7.1.

³⁷ El examen se aplicó a alrededor de 20 mil niños pero hubo incidentes que retrasaron el proyecto y que condujo a que cuatro mil de esas pruebas no se codificaran. En Tabasco hubo una huelga inesperada en mayo-junio de 2000. Aunque el examen se aplicó al año siguiente, la codificación nunca se realizó

A
su c
porc
nal
edu
estu
rien
E
asur
bito
cativ
en r
de i
mec
con
E
gab
lo c
de r
El e
ruta
truc
los r
labo
resp
cada
ello:

COM

Con
ticasporq
auxil
o ab2

38

39

los d
para
estuc
men
maes

ciliables. Por una parte hay una tendencia internacional que liga a la educación basada en competencias como un método seguro para que los aprendizajes de los alumnos sean pertinentes para la vida social y el trabajo productivo. Frente a ella se levanta una postura pesimista que censura cualquier intento de reforma educativa que tenga contactos con las actividades productivas. Para los primeros la globalización, la sociedad del conocimiento y la nueva economía son realidades que no pueden soslayarse, para los segundos, la idea de competencias es parte de la ideología neoliberal y un instrumento de los organismos financieros multilaterales que socaban la soberanía de las naciones.

El concepto es antiguo, ya la academia de Platón tenía como uno de sus propósitos formar —o educar— al ser competente, pero también está cargado de ambigüedades. En un sentido literal, la palabra evoca la idea de certamen, de concurso, de egoísmo, de lucha entre bandos. Pero en el sentido humanista —que propaga la UNESCO— incluye esa idea del ser competente y la finalidad de progreso educativo; también engloba los saberes que se heredan de la cultura y que sistematizó Edgar Morin.⁴⁰ Con todo y que su difusión es reciente, los modelos de educación basada en competencias se abren camino. Hay varias tipologías; una de ellas despliega un conjunto de definiciones útiles para un razonamiento profundo; toma en cuenta desde las bases epistemológicas de las variaciones, hasta la crítica. No es posible en este trabajo hacer un análisis detallado, pero el cuadro 7.2 describe los aspectos relevantes.

La discusión de competencias para la vida es valiosa para este estudio, recordando que se trata de alumnos de cuarto y sexto grados de primaria. Los modelos de educación por competencias son ya parte del bagaje de la política educativa oficial: competencias básicas para la primaria y la secundaria; profesionales para la educación superior.⁴¹

La investigación de Schmelkes se adelantó a la definición oficial. Con todo y que era congruente con los fines del Programa de Modernización Educativa, en la SEP (más en el Conalce) se empujaba por los perfiles de desempeño, que aunque también ponían el énfasis en las habilidades y destrezas y no en la memorización, acentuaban la definición *a priori* de ciertos estándares, apuntaban a lo que los alumnos deben aprender por efectos de lo que ofrece la escuela. Tanto el estudio de Schmelkes como el presente procuran revelar lo que los niños saben de lo que se supone deben conocer, de acuerdo con el currículum vigente.

La adquisición de las competencias es una cuestión de grado; los alumnos no asimilan de la misma manera conceptos y prácticas. Aun dentro de un mismo grupo

⁴⁰ Una discusión acerca del origen de la tendencia y de sus múltiples significados en Elena Quiroz Lima, *Modelo educativo y competencias profesionales en el IPN y el ITESM*, borrador de tesis de doctorado en ciencias sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, noviembre de 2005. capítulo 2. Aunque el estudio de Quiroz se enfoca a la educación superior en su discusión rastrea la noción de competencias en varias teorías.

⁴¹ Cf. Secretaría de Educación Pública, *Primaria: Plan y programas de estudio*, México, SEP, 1993; y Secretaría de Educación Pública, *Programa nacional de educación*, *op. cit.*

CUADRO 7.2. COMPETENCIAS PARA LA VIDA

Competencia académica	Competencia para la vida
Epistemología	Saber como
Situaciones	Definidas pragmáticamente
Foco	Resultados
Transferibilidad	Meta operaciones
Aprendizaje	Experiencia
Comunicación	Estratégica
Evaluación	Económica
Orientación	De supervivencia económica
hacia valores	De la disciplina
Condiciones	Normas organizativas
de límites	Normas del campo intelectual
Crítica	Para la mejor comprensión
Para la mejor eficacia práctica	Para la mejor comprensión
práctica	práctica

FUENTE: Elena Quiroz Lima, "Modelo educativo y competencias profesionales en el IPN y el ITESM", con base en Ronald Barnett, *Los límites de la competencia: El conocimiento, la educación superior y la sociedad*, Barcelona, Gedisa, 2001.

—con todo y las similitudes en la posición social y económica de las familias y del capital cultural— hay diferencias de talento, capacidades distintas para aprender y motivaciones dispares de los niños. Por esa razón, con el fin de graduar que tanto los alumnos adquirieran esas competencias la codificación de los exámenes para cuarto y sexto de primaria se estableció en el nivel de dominio que mostraron los alumnos al momento de responder. Los exámenes se diseñaron para medir "competencias para la vida" en comunicación, el uso funcional de las matemáticas, el cuidado de la salud personal y ambiental, y en la comprensión del trabajo socialmente productivo".⁴⁹

Las competencias de comunicación para la vida no se reducen a la comprensión de las reglas de la gramática, se conciben como una habilidad instrumental que persigue sea funcional para una relación eficiente y eficaz entre las personas. La prueba para cotéjar esas competencias se centra en las capacidades para la lectura y la escritura. Medir la expresión oral en exámenes en gran escala es imposible; aunque forma parte de este dominio. Los exámenes contemplaron la interpretación de imágenes, traducción del lenguaje matemático al verbal, comprensión de la información gráfica, organización de datos, elaboración de su propia información, discriminación de datos, expresión escrita y orientación contextual.

La evaluación de las competencias para el uso funcional de las matemáticas accionó las aptitudes de pensamiento lógico y solución de problemas de la vida diaria que cualquier persona puede enfrentar al realizar transacciones económicas. Implícita el uso de las cuatro operaciones aritméticas fundamentales pero no les demandada a los alumnos que la repitan. Incluye dominios como procesamiento de informa-

⁴⁹ Sylvia Schmelkes *et al.*, *op. cit.*, p. 33. La definición en extenso de esos dominios en las pp. 113-132. Aquí nada más se resumen.

ción, lectura de los lenguajes coloquial, analítico (además del geométrico, para los niños de sexto grado), distinguir la relevancia de la información, sinonimias, y la traducción de los lenguajes matemáticos al español y viceversa.

El cuidado de la salud personal y colectiva, así como las preocupaciones por la preservación ecológica son temas recurrentes en los currícula de la educación básica desde los años setenta, con mayor énfasis en la reforma de los noventa. Con el fin de calcular el grado de dominio de las competencias de los alumnos para la preservación de la salud individual y colectiva, y el cuidado del medio ambiente, se recurrió a varios campos como identificar en dibujos los órganos del cuerpo humano (corazón, hígado, pulmones, estómago e intestinos). A los alumnos de sexto grado, además, se les pidió que identificaran los órganos que se afectan por el abuso de bebidas, alimentos o tabaco. Incluyó también preguntas acerca de la ingestión de alimentos balanceados y educación nutrimental. Asimismo, se les cuestionó sobre aspectos de salud colectiva y ambiental como el uso y consecuencias de pesticidas, dibujar recursos naturales e identificar enunciados pertinentes sobre la cadena alimenticia.

Para la comprensión del trabajo productivo se les solicitó a los alumnos que describieran con flechas la continuación del proceso productivo desde la cosecha del maíz hasta la elaboración de la tortilla, o la producción y venta de leche; también sirvió para calcular qué tanto los niños reproducen ciertos estereotipos de género al preguntarles qué tipo de ocupaciones son para hombres y cuáles para mujeres. Esta dimensión no la codificaron Schmelkes y colegas. Pero el equipo que aplicó los exámenes en 2000, hizo el esfuerzo adicional.

*Los resultados de aprendizaje**

Schmelkes y asociados ejercitaron pruebas estadísticas como el análisis de varianza (Anova), que es la comparación de las medias, con el fin de saber si había diferencias significativas en las respuestas a los exámenes entre los niños de las cinco zonas, y análisis multivariado (regresiones múltiples) para escudriñar de qué dependían los resultados. Empero, utilizaron la presentación de medias aritméticas en una escala del cero al 100. En la primera hilera, denominada de control, del cuadro 7.3 se resumen los hallazgos para el cuarto grado de las cinco regiones de Puebla de aquel trabajo. Ellos informan de pruebas estadísticas que les mostraron que había diferencias significativas entre lo que asimilaban los alumnos de la zona I, la urbana de clase media y las otras cuatro. A simple vista, se nota que la media de las respuestas correctas de la zona I es la más elevada, de 49.9 puntos en las habilidades de comunicación, de 36.7 en matemáticas y de 57.8 en las destrezas de los niños para preservar la salud, en tanto que en ninguna de las otra regiones pasan de 30 en comunicación, de 26 en matemáticas y de 36 en cuidado de la salud.

El equipo que coordinó esta investigación no tuvo acceso a la base de datos del examen de 1991. Por eso no es posible correr pruebas estadísticas para calibrar las

* Con el apoyo de Ana Rosario Loera.

difere
despl
mues
ellos.
congi
cas m
el res
las pr

Lo
ción
hay c
ción,
2000
contr
ticas
las ot
alent
más u

Er
vació
y Chi
El da
se) n
resul
Luis
resul
rado:
no cu
seme
El
que t
50%
La m
o de
corre
tes, q
tado:
son l

diferencias entre los resultados de aquel examen y las competencias para la vida que desplegaron los niños en los ocho estados, en el examen de 2000. Los Anova de esta muestra que hay algunas diferencias significativas entre los estados y al interior de ellos.⁴⁸ En la prueba de competencias para la comunicación (cuyas preguntas son congruentes con lo que demanda el currículum de español), nada más en Zacatecas más del 30% de los niños tuvieron aciertos por arriba del 71%, en tanto que en el resto de los estados los alumnos que respondieron con uno entre cero y 50% de las preguntas rebasa el 60 por ciento.

Los resultados en competencias para la comunicación en Zacatecas, en comparación con los otros estados, son más altos. En términos generales se puede argüir que hay cierto grado de progreso en la adquisición de competencias para la comunicación, con excepción de San Luis Potosí, Veracruz y Puebla; la media de Puebla de 2000 es menor a la de 1991 en casi cuatro puntos porcentuales. Pero ese resultado contrasta con la adquisición de competencias para el uso funcional de las matemáticas que es más de 20 puntos mayor en 2000 (con excepción de la zona urbana, las otras cuatro muestras muestran porcentajes mayores; el resultado de la zona indígena es alentador); en esta zona sólo en Chihuahua los niños muestran porcentajes nada más una décima de punto menores que en 1991.

En donde el progreso es bajo es en el desarrollo de competencias para la preservación de la salud y del medio ambiente. Oaxaca, estado de México, Nuevo León y Chihuahua obtuvieron porcentajes de aciertos en 2000 que rebasan los de 1991. El dato de la zona V de Nuevo León puede ser algo engañoso porque (recuerde se) no son de educación indígena bicultural, sino de los cursos comunitarios. Los resultados de Oaxaca en preservación de la salud son alentadores, pero los de San Luis Potosí y Veracruz son menores. Con todo y el progreso que se advierte en los resultados globales, no altera la conclusión a la que llegaron Schmelkes y colaboradores. La reproducción de competencias para la vida de los niños de cuarto año no cumple con las expectativas de mejorar la calidad. En el sexto grado pasa algo semejante, pero se agrava en matemáticas.

El cuadro 7.4 resume los resultados de sexto grado. La noticia desagradable es que tanto en 1991 cuanto en 2000, cerca del 100% de los niños aciertan a menos del 50% de las preguntas de las competencias para el uso funcional de las matemáticas. La mayoría es incapaz de resolver problemas sencillos de transacciones comerciales o de fracciones aritméticas. En el estudio de Schmelkes y asociados, pudieron hacer correlaciones combinadas con lo que en estadística se llama variables independientes, que tiene que ver con los factores externos e internos. Dada la afinidad de resultados en 2000, se puede suponer algo similar. No obstante, los factores de la oferta son los que resultan ineficaces, ya que es donde se dieron reformas curriculares y

⁴⁸ Agradezco a mi amigo, Ricardo Valenzuela, del Tecnológico de Monterrey, quien en varias charlas me aconsejó que para fines de presentación es mejor recurrir a este artificio en lugar de ofrecer cuadros extensos que den cuenta de los análisis estadísticos, que demandan conocimiento especializado para su comprensión. Por esa razón, aquí se pone el acento en las medias aritméticas. También agradezco que me haya recordado el significado de la prueba "F" de Fisher.

a los
y la
or la
ásica
n de
erva-
ría a
zón,
mas,
idas,
ntos
s de
cur-
des-
del
ién
ero
pres.
los

nza
ren-
nas,
lian
una
7.3
i de
mbia
ana
ues-
de
ara
co-

del
las

CUADRO 7.3. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE COMPETENCIAS PARA LA VIDA (CUARTO GRADO).
POR ESTADO Y ZONA

Estados	Aciertos	Competencias para la comunicación							Competen niños
		Total	Zonas					Tc	
			%	I	II	III	IV		
niños	%	%	%	%	%	%	niños		
Control	0 a 50%	75.0	46.7	84.2	88.7	96.5	86.2	9	
	51 a 70%	18.7	37.5	11.9	10.5	3.5	11.5		
	71% o más	6.3	15.8	3.9	0.8	0.0	2.3		
	total								
	media	34.0	49.9	27.2	26.8	25.9	28.6	2	
Nuevo León	0 a 50%	574	62.9	50.5	62.5	61.0	73.5	69.9	781
	51 a 70%	259	28.4	35.0	31.0	27.5	21.0	26.5	123
	71% o más	80	8.8	14.5	6.5	11.5	5.5	3.5	9
	total	913							913
	media	40.4	46.2	39.9	41.7	35.8	36.6	3	
Chihuahua	0 a 50%	592	63.8	49.1	62.7	58.7	57.1	94.6	837
	51 a 70%	264	28.4	40.0	33.7	33.2	27.8	5.4	89
	71% o más	72	7.8	10.9	3.6	8.2	15.2	0.0	2
	total	928							928
	media	39.8	45.8	39.2	41.7	44.0	26.9	2	
México	0 a 50%	597	66.3	52.5	50.5	92.0	51.3	86.7	650
	51 a 70%	275	30.6	39.5	46.5	8.0	45.3	12.7	237
	71% o más	28	3.1	8.0	3.0	0.0	3.3	0.7	13
	total	900							900
	media	37.7	43.9	43.3	27.8	43.1	29.9	3	
San Luis Potosí	0 a 50%	780	80.0	62.0	77.7	81.0	85.0	94.0	879
	51 a 70%	172	17.6	33.5	20.0	16.5	13.5	5.0	81
	71% o más	23	2.4	4.5	2.3	2.5	1.5	1.0	15
	total	975							975
	media	32.7	39.6	33.5	32.4	30.7	27.4	3	
Puebla	0 a 50%	712	86.3	88.4	96.5	80.0	78.7	97.7	331
	51 a 70%	100	12.1	7.5	3.5	18.8	19.7	1.5	318
	71% o más	13	1.6	4.1	0.0	1.2	1.6	0.8	176
	total	825							825
	media	30.3	30.1	26.2	32.4	33.0	26.0	3	
Veracruz	0 a 50%	788	80.8	82.3	80.0	87.0	75.5	79.5	904
	51 a 70%	178	18.3	16.6	20.0	13.0	22.0	19.5	71
	71% o más	9	0.9	1.1	0.0	0.0	2.5	1.0	0
	total	975							975
	media	32.0	31.6	32.1	29.6	34.3	32.5	3	
Zacatecas	0 a 50%	204	31.5	27.5	72.2	15.4	5.6	20.0	439
	51 a 70%	221	34.2	50.5	26.4	41.4	1.9	13.8	179
	71% o más	222	34.3	22.0	1.4	43.2	92.6	66.3	29
	total	647							647
	media	57.9	56.2	35.2	65.8	81.7	70.0	3	
Oaxaca	0 a 50%	643	65.7	36.5	61.5	54.0	92.4	86.4	796
	51 a 70%	252	25.8	41.5	29.7	39.0	7.1	10.1	170
	71% o más	83	8.5	22.0	8.7	7.0	0.5	3.5	12
	total	978							978
	media	39.3	53.0	40.8	43.1	27.8	30.7	3	

Competencias para el uso funcional de las matemáticas													Competencias para preservación de la salud																			
Zonas													Zonas																			
Total													Total																			
I													I																			
II													II																			
III													III																			
IV													IV																			
V													V																			
niños													niños																			
%													%																			
86.2	11.5	2.3	28.6	69.9	26.5	3.5	36.6	94.6	5.4	0.0	26.9	29.9	94.0	5.0	1.0	27.4	97.7	1.5	0.8	26.0	79.5	19.5	1.0	32.5	20.0	13.8	66.3	70.0	86.4	10.1	3.5	30.7
90.1	9.0	0.9	27.0	85.5	13.5	1.0	30.4	83.7	9.6	0.2	28.5	35.2	87.9	90.2	92.5	27.8	28.9	40.1	38.5	21.3	51.6	92.7	88.6	94.5	98.0	2.0	5.5	37.5	81.4	17.4	1.2	31.9
90.1	20.4	1.9	36.7	83.0	16.0	1.0	31.3	90.2	13.1	0.0	29.7	37.0	91.4	92.5	91.4	27.8	28.5	74.8	34.2	0.0	33.9	88.6	88.9	94.5	98.0	2.0	5.5	31.2	77.9	36.5	4.0	40.4
96.6	3.0	0.4	21.6	86.0	6.0	0.5	30.1	85.2	9.8	0.0	30.3	41.8	77.5	91.5	91.5	34.1	28.3	50.9	47.2	14.9	46.2	94.5	98.0	98.0	98.0	0.0	2.0	41.0	79.5	20.5	1.5	33.2
98.2	1.8	0.0	20.0	92.5	7.0	0.5	27.8	91.4	7.6	1.0	28.3	33.5	84.5	91.5	91.5	28.3	28.3	76.7	39.9	34.4	60.4	91.5	91.5	91.5	91.5	0.0	8.5	58.9	94.6	5.4	0.0	26.9
91.5	6.2	2.3	25.7	61.9	33.6	4.4	39.6	98.2	1.8	0.0	25.6	32.0	84.5	98.0	98.0	25.7	28.3	46.6	38.9	14.5	47.6	90.5	90.5	90.5	90.5	0.0	9.5	47.2	96.5	3.5	0.0	26.2
64.3	22.8	12.9	41.0	52.9	29.6	17.5	46.1	44.3	39.2	16.5	48.9	46.4	86.7	86.7	86.7	31.1	33.8	76.7	109	10.1	35.8	82.7	82.7	82.7	82.7	8.0	9.3	39.1	50.8	28.3	20.9	47.7
31.3	36.9	31.8	57.8	36.5	34.0	29.5	54.9	17.7	45.7	36.6	63.4	53.4	81.5	81.5	81.5	33.8	33.8	82.3	13.2	10.2	33.8	90.3	90.3	90.3	90.3	1.7	8.0	28.9	11.0	38.0	51.0	69.3
76.8	17.7	5.5	34.6	61.5	28.0	10.5	41.3	38.3	47.2	14.5	50.5	59.1	83.4	83.4	83.4	32.9	33.8	81.6	5.3	13.2	34.8	88.0	88.0	88.0	88.0	6.5	5.5	30.9	42.1	36.9	21.0	50.8
78.9	16.9	4.2	33.3	47.5	33.5	19.0	48.4	46.9	36.7	16.3	47.9	36.6	81.5	81.5	81.5	32.9	33.3	69.6	16.8	13.6	39.2	89.0	89.0	89.0	89.0	2.5	8.5	38.2	41.0	35.5	23.5	51.8
87.6	11.5	0.9	32.2	67.5	23.0	9.5	38.9	37.4	48.0	14.6	50.9	50.3	89.5	89.5	89.5	29.6	29.6	71.0	19.7	9.3	37.6	72.5	72.5	72.5	72.5	13.0	14.5	37.0	73.9	22.3	3.8	35.2
87.6	16.1	5.4	36.0	50.4	29.2	20.4	47.7	84.3	15.7	0.0	30.6	29.4	97.0	97.0	97.0	29.6	26.3	40.0	10.0	1.3	29.4	97.0	97.0	97.0	97.0	1.0	2.0	29.6	87.9	8.5	3.5	30.2
87.6	16.1	5.4	36.0	50.4	29.2	20.4	47.7	84.3	15.7	0.0	30.6	29.4	97.0	97.0	97.0	29.6	26.3	40.0	10.0	1.3	29.4	97.0	97.0	97.0	97.0	1.0	2.0	29.6	87.9	8.5	3.5	30.2

CUADRO 7.4. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE COMPETENCIAS PARA LA VIDA (SEXTO GRADO).
POR ESTADO Y ZONA

Estados	Aciertos	Competencias para la comunicación							Competer T _i niños
		Total	Zonas					V	
			%	I %	II %	III %	IV %		
		niños	%	%	%	%	%	%	
Control	0 a 50%		49.1	13.0	63.2	68.5	74.7	76.3	
	51 a 70%		35.3	49.1	32.7	28.2	23.1	18.3	
	71% o más		15.6	37.9	4.1	3.3	2.2	5.4	
	media		50.0	65.1	41.4	41.8	41.8	39.7	
Nuevo León	0 a 50%	314	35.6	27.0	35.2	35.0	39.5	48.8	880
	51 a 70%	455	51.5	54.0	51.3	52.5	50.5	46.4	3
	71% o más	114	12.9	19.0	13.6	12.5	10.0	4.8	0
	total	883							883
	media		51.1	55.7	51.4	51.2	49.0	44.4	
Chihuahua	0 a 50%	440	48.7	27.0	51.5	46.7	45.6	82.6	900
	51 a 70%	371	41.1	63.0	42.7	39.5	37.3	16.0	3
	71% o más	92	10.2	10.0	5.8	13.8	17.1	1.4	0
	total	903							903
	media		45.7	53.4	43.7	47.4	48.6	31.5	
México	0 a 50%	550	56.7	24.5	34.0	81.0	56.5	87.5	970
	51 a 70%	340	35.1	61.0	48.5	17.5	35.9	12.5	0
	71% o más	80	8.2	14.5	17.5	1.5	7.6	0.0	0
	total	970							970
	media		42.4	55.4	52.8	32.1	42.4	29.4	
San Luis Potosí	0 a 50%	657	65.9	57.1	52.0	64.8	76.5	79.0	991
	51 a 70%	286	28.7	34.3	40.0	29.6	21.0	18.5	6
	71% o más	54	5.4	8.6	8.0	5.5	2.5	2.5	0
	total	997							997
	media		38.5	42.4	44.0	38.9	34.0	33.1	
Puebla	0 a 50%	500	55.5	22.6	62.6	71.6	78.8	53.4	886
	51 a 70%	281	31.2	42.7	30.8	20.1	15.3	38.7	15
	71% o más	120	13.3	34.7	6.6	8.3	5.9	7.8	0
	total	901							901
	media		44.1	61.1	40.0	37.2	34.0	43.5	
Veracruz	0 a 50%	500	51.8	65.9	49.7	63.5	37.0	44.4	956
	51 a 70%	391	40.5	31.2	42.6	33.5	44.5	49.5	10
	71% o más	75	7.8	2.9	7.6	3.0	18.5	6.1	0
	total	966							966
	media		44.1	37.8	44.7	38.7	52.0	46.3	
Zacatecas	0 a 50%	268	41.5	32.0	51.4	20.8	70.7	71.0	646
	51 a 70%	306	47.4	55.5	43.1	58.3	22.0	28.0	0
	71% o más	72	11.1	12.5	5.6	20.8	7.3	1.1	0
	total	646							646
	media		48.6	52.3	43.6	58.3	37.2	35.6	
Oaxaca	0 a 50%	266	28.2	9.0	21.0	13.2	42.6	58.0	936
	51 a 70%	440	46.6	45.0	54.5	53.4	45.1	34.7	8
	71% o más	238	25.2	46.0	24.5	33.3	12.3	7.3	0
	total	944							944
	media		56.8	68.8	59.2	64.1	48.5	41.7	

la mudanza de responsabilidades en el control administrativo del gobierno federal a los estatales.

En el dominio de competencias para la comunicación, los resultados son también embarazosos. En términos generales hay retroceso, con excepción de Oaxaca y Nuevo León, aunque las zonas indígenas de Veracruz y Puebla muestran ciertos avances. Donde el progreso (en la media aritmética) es magro es en la prueba de competencias para el uso funcional de las matemáticas. En ninguno de los estados los niños adquieren conocimientos o habilidades suficientes para enfrentarse a situaciones reales. En sólo unos cuantos casos los niños tuvieron entre el 51 y 70%, en el estado de México y Zacatecas todos los niños estuvieron debajo del 50% y en San Luis Potosí, nada más los niños de la zona rural pobre rebasaron ese porcentaje. Esos productos confirman que en la enseñanza de las matemáticas en las escuelas de educación básica se privilegia la memorización y no se aplica el enfoque de solución de problemas de la vida real o que sean relevantes para la vida social.⁴⁴

Algo parecido sucede en la adquisición de competencias para la preservación de la salud; en 2000 ninguno de los estados rebasa la media de 1991. Aunque no es mucha la diferencia, el desempeño de los niños de San Luis Potosí, Puebla, estado de México y Nuevo León es más bajo que en el resto de los estados. Parece que toda la oferta de la reforma no tiene consecuencias positivas en el aprendizaje de los niños. Tal vez eso explique por qué el secreto de las evaluaciones oficiales y la reserva que expresa el INEE para hacer comparaciones con el pasado. Debido a la falta de información de 1991, no pueden cotejarse las competencias de los niños para identificar el trabajo productivo, pero sí pueden confrontarse en las pruebas de 2000.

El cuadro 7.5 resume las medias que alcanzaron los niños en cuarto y sexto grados en las competencias para identificar el trabajo productivo. Lo que resalta de inmediato es que con todo y que las pruebas se aplicaron en las mismas escuelas y zonas, los resultados de los niños son diferentes en casi todos los estados. Por ejemplo, varían de 26.3% en Chihuahua a 34.7% en Zacatecas, en cuarto grado, mientras que en sexto la variación es de 37.6% en San Luis Potosí, a 50.2% en Oaxaca. Las diferencias mayores entre los rangos en este dominio, en sexto grado se da en Oaxaca; 32.2% en la zona indígena bicultural y de 63.7% en la de clase media urbana. No obstante que hay excepciones, en general, los alumnos de sexto muestran una mayor comprensión del trabajo productivo que los de cuarto; nada más los niños de la zona I de Oaxaca y IV de Veracruz, alcanzan resultados aprobatorios.

Parece obvio que lo mostrado aquí no es suficiente para hacer juicios terminantes y que la simple presentación de medias no proporciona un panorama completo de la complejidad de lo que los niños asimilan o dejan de aprender en el proceso escolar. Pero también queda claro que el trabajo de los docentes y la organización de la escuela cuentan y mucho. Las visiones economistas, ya de la izquierda ya de la

CUADRO
(CUAJ)

Estad

Nuevo
León

Chihu

Méxic

San L
Potos

Pueb

Verac

Zaca

Oaxa

⁴⁴ Miembros del equipo de investigación notaron que algunos maestros, al revisar el examen que se les aplicaría a los niños señalaban que mejor se les preguntara cosas que sí enseñan, como las tablas de multiplicar, incluso sacar raíz cuadrada. Los escépticos mencionaban que las preguntas de habilidades son capciosas porque no se refieren a los que dicen los libros de texto.

CUADRO 7.5. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE COMPETENCIA PARA EL TRABAJO PRODUCTIVO (CUARTO Y SEXTO GRADOS), POR ESTADO Y ZONA

Estados	Aciertos	4° grado					6° grado								
		Total	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV				
Nuevo León	0 a 50%	815	89.3	88.5	90.0	87.5	90.5	90.3	392	44.4	43.0	41.2	40.5	45.5	61.9
	51 a 70%	89	9.7	10.5	9.0	11.0	8.5	9.7	303	34.3	31.0	40.2	36.0	33.0	27.4
	71% o más	9	1.0	1.0	1.0	1.5	1.0	0.0	188	21.3	26.0	18.6	23.5	21.5	10.7
Chihuahua	0 a 50%	895	96.4	93.1	98.4	98.0	92.9	100.0	463	51.3	36.5	46.8	54.9	40.4	86.8
	51 a 70%	33	3.6	6.9	1.6	2.0	7.1	0.0	261	28.9	33.5	34.5	25.1	36.8	10.4
	71% o más	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	179	19.8	30.0	18.7	20.0	22.8	2.8
Mexico	0 a 50%	848	94.2	95.0	88.5	97.0	92.7	98.7	553	57.0	43.5	28.5	77.5	56.5	79.0
	51 a 70%	50	5.6	5.0	10.5	3.0	7.3	1.3	300	30.9	38.5	46.0	18.5	32.9	19.0
	71% o más	2	0.2	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	117	12.1	18.0	25.5	4.0	10.6	2.0
San Luis Potosí	0 a 50%	861	92.7	96.5	93.1	92.5	87.5	94.2	699	70.1	58.1	70.0	61.3	74.5	86.5
	51 a 70%	60	6.5	3.0	5.7	7.0	11.0	5.2	218	21.9	31.3	24.5	23.6	19.0	11.0
	71% o más	8	0.9	0.5	1.1	0.5	1.5	0.6	80	8.0	10.6	5.5	15.1	6.5	2.5
Puebla	0 a 50%	700	84.8	91.2	86.8	78.4	86.9	85.5	549	60.9	32.7	69.2	59.2	70.3	76.0
	51 a 70%	111	13.5	8.2	13.2	18.0	12.0	13.0	223	24.8	38.7	19.9	24.9	19.5	19.1
	71% o más	14	1.7	0.7	0.0	3.6	1.1	1.5	129	14.3	28.6	10.9	16.0	10.2	4.9
Veracruz	0 a 50%	786	80.6	85.1	75.0	84.5	76.0	83.0	476	49.3	69.9	53.8	60.5	26.0	38.8
	51 a 70%	169	17.3	13.7	20.5	14.5	20.5	17.0	322	33.3	19.1	36.0	25.5	36.5	48.0
	71% o más	20	2.1	1.1	4.5	1.0	3.5	0.0	168	17.4	11.0	10.2	14.0	37.5	13.3
Zacatecas	0 a 50%	482	74.5	67.5	75.7	70.4	83.3	92.5	298	46.1	44.5	36.8	39.3	56.1	72.0
	51 a 70%	149	23.0	28.0	22.2	27.2	16.7	7.5	211	32.7	31.5	36.8	35.1	31.7	24.7
	71% o más	16	2.5	4.5	2.1	2.4	0.0	0.0	137	21.2	24.0	26.4	25.6	12.2	3.2
Oaxaca	0 a 50%	844	86.3	70.0	84.6	84.0	95.7	98.0	434	46.0	22.0	29.0	31.2	69.1	83.4
	51 a 70%	125	12.8	26.5	15.4	15.0	4.3	2.0	281	29.8	34.0	37.0	40.7	24.7	11.4
	71% o más	9	0.9	3.5	0.0	1.0	0.0	0.0	229	24.3	44.0	34.0	28.0	6.2	5.2
Total	0 a 50%	347	37.7	34.1	36.1	30.9	27.7	49.4	50.2	63.7	58.7	56.4	37.5	32.2	35.7
	51 a 70%	34.7	37.7	34.1	36.1	30.9	27.7	49.4	50.2	63.7	58.7	56.4	37.5	32.2	35.7
	71% o más	34.7	37.7	34.1	36.1	30.9	27.7	49.4	50.2	63.7	58.7	56.4	37.5	32.2	35.7

IVA
 ral
 m-
 tca
 tos
 de
 los
 si-
 en
 an
 je.
 las
 lu-
 de
 la
 ra-
 de
 y
 m-
 m-
 ca.
 en
 ur-
 an
 los
 m-
 so
 on
 ja
 de
 se

derecha, que simplifican el asunto arguyen que el contexto (la economía, en primer lugar) y el capital cultural que proveen las familias determinan el aprendizaje de los alumnos. La situación es más compleja, no hay un factor que por sí solo acuse qué tanto aprende un niño, pero el diseño de la institución y sus reglas de funcionamiento implícito (la precariedad institucional de la que hablaban Ezpeleta y Weiss) son parte de la explicación. Y ese diseño se debe al centralismo burocrático, no a una concepción federal.

En trabajos subsecuentes será posible hacer comparaciones más finas entre las zonas, separar las respuestas por género o edad de los alumnos y poner ejemplos concretos de ciertas preguntas clave, como lo hace Rogel para el estado de México.⁴⁵ Pero lo que se muestra es suficiente para sostener el punto de que la calidad de la educación en México no está a la altura de las expectativas y menos aún de los recursos empleados y la reforma en marcha.⁴⁶

DÉFICIT DE LEGITIMIDAD

Si bien las reformas que comenzaron con el Programa de Modernización Educativa encuentran ciertos logros en la micropolítica, no son suficientes para calar hondo en la transformación de las escuelas. El diseño del PE y luego del PEC, con todo y que las estrategias partieron de diagnósticos correctos, sus consecuencias no son satisfactorias. En los anales de las reformas educativas, en especial en la que postula cambios en la administración escolar, el gobierno espera que los maestros realicen tareas nuevas y más complejas. Las enmiendas se diseñan en la cúspide del poder, se consulta a expertos, aun internacionales, funcionarios de otras dependencias y hasta participan algunos docentes que hicieron carrera en la administración, pero que dejaron las aulas hace lustros.

El gobierno traza estrategias para tener escuelas eficaces y rara vez toma en cuenta las opiniones de los funcionarios de los estados, menos aún las características intelectuales, laborales y aspiraciones de los maestros. El gobierno federal acuerda con el sindicato lo que los docentes deben hacer, pero el SNTE tampoco consulta a los maestros frente a grupo, los de banquillo, quienes llevan la carga fuerte de la educación en este país. Ellos deben acatar los acuerdos que los dirigentes signan en su nombre. El principal agente de la educación es, por así decirlo, prisionero de redes que obedecen a intereses políticos, ya de la alta burocracia ya de la dirigencia del SNTE.

Tyack y Cuban señalan que el cambio educativo se produce más en la línea de las mudanzas silenciosas, moderadas y evolutivas que las revoluciones drásticas; las

⁴⁵ Cf. Rosario Rogel, *op. cit.*

⁴⁶ Debido a los límites que tuve que imponer a este libro, dejé en borrador para trabajos posteriores análisis comparativos de las evaluaciones de la OCDE (PISA), del Laboratorio Latinoamericano de la Educación, del Ceneval y otros del INEE.

refo
inte
las c
prop
ria p
rico
blin
la ec
fuer
I
el g
can
hay
—el
refo
I
cada
el ir
ya s
inco
siqu
los e
sult
dina
yor
adm
F
los
leró
las
bási
actu
inco
I
gue
mei
alto
cen
más
par

reformas educativas implican la reconstrucción de lo existente. Por eso fracasan los intentos de cambio que no tienen en cuenta la cultura profesional, las opiniones y las condiciones de trabajo de los maestros. Ellos y las escuelas tienen sus tradiciones propias y estructuras de trabajo, que dependen de personas con sensibilidad, historia personal y una concepción de la enseñanza que se formó en un contexto histórico concreto.⁴⁷ Más que con créditos del Banco Mundial, el PEC se hubiera podido *blindar* conquistando la conciencia de los docentes para la causa por la calidad de la educación y motivado la participación auténtica de los padres de familia, que no fuera manipulada por la baja burocracia.

Los fondos que llegan a las escuelas vía el PEC son necesarios y bienvenidos, pero el gobierno central desconfía de los maestros y los directores, por eso se ponen candados y lineamientos rígidos que inhiben su creatividad e iniciativa. Aunque haya congruencia y continuidad en los programas desde mediados de los noventa —el gobierno central no pierde el control— no se incrementa la legitimidad de la reforma. Tampoco crece con las actividades del INEE.

Las pruebas nacionales de lectura y matemáticas de 2002-2003, las primeras aplicadas por el INEE, no ofrecen algo valioso para los maestros o los padres. Aunque el instituto rindió su primer informe en noviembre de 2003 y para febrero de 2004 ya se difundían los resultados de esas pruebas, su grado de añadidura los hacen incomprensibles. Contiene información conveniente para investigadores, pero ninguna es de provecho para quienes toman decisiones. A los mandos de la SEP y de los estados este informe no les dice algo que no supieran ya; es de dudarse que sus resultados los oriente a alguna decisión importante.⁴⁸ El INEE no es una institución ágil, dinámica y eficaz; sería mejor y —mucho— más barato publicar y difundir con mayor amplitud lo que ya realiza la secretaría. La evaluación que hace el instituto es tan admisible como la que realiza la SEP. La credibilidad es la base de la legitimidad.

Parece que la orientación de la reforma curricular, la que promueve cambios en los métodos de adquirir el conocimiento va por el camino apropiado, pero a paso lento. Los maestros y la baja burocracia no acaban de asimilar —menos aceptar— las nociones acerca de la educación basada en el desarrollo de las competencias básicas. A pesar de que la mayoría se basa en esa concepción, la oferta de cursos de actualización no rinde los frutos que espera el gobierno, por efectos del sistema de incentivos de la carrera magisterial.

La recompensa monetaria que se otorga a los maestros por medio de la CM sigue la línea del pago a desajo en la industria, y —aunque en cantidades mucho menores— los bonos para ejecutivos de las empresas o privilegios especiales para altos funcionarios del sector público. Los efectos perversos de ese sistema de incentivos en el largo plazo disminuyen la legitimidad de las reformas. Las escuelas más notorias son: 1] los premios extras no representan una motivación profunda para enseñar mejor; 2] los premios castigan a quienes no los reciben y segregan a los

⁴⁷ David Tyack y Harry Cuban, *op. cit.*

⁴⁸ C.F. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La calidad de la educación básica en México: Primer informe anual, 2003*, México, INEE, 2003.

maestros entre los de *adentro* y los excluidos; 3] los incentivos materiales debilitan las relaciones entre los maestros; 4] también ignoran la realidad política, aunque rompieron la tradición corporativa del SNTE de no aceptar la evaluación externa; 5] los premios inhiben la innovación y la toma de riesgos, y 6] los incentivos socavan el interés profesional.⁴⁹

No obstante que tal vez 15 años no sea el tiempo necesario para que las reformas educativas mexicanas *cuajen* en elevar la calidad, los resultados de todas las evaluaciones conducen a posturas pesimistas. El paquete de reformas que inició el gobierno de Salinas de Gortari y que continuó hasta el de Fox, con todo y que logró cierto progreso, falla en la prueba del ácido: no ha logrado que la calidad de la educación mejore. El problema principal reside en el diseño institucional que no rompe con el corporativismo ni brega por la democracia y el federalismo: el centralismo burocrático disfrazado de nuevo federalismo.

Eso es lo que tiene que subvertir. La democracia y la equidad imperarán en un régimen federal.

⁴⁹ Éste es un resumen apretado de las conclusiones a las que llegué en "Incentivos...", *op. cit.*, pp. 154-159. Allí reconozco la influencia de Alfie Kohn en la construcción de mi argumento. Cf. Alfie Kohn, "Why Incentive Plans Cannot Work", en la *Harvard Business Review* (septiembre octubre de 1993), pp. 54-63.

8. DE

Aunq
el gol
ción,
lidad;
tiene
interc
que c
trado
buía
tangil
La
biern
tos ga
la po
sultac
los m
aspira
(en e
mejor
los se
comp
eficie
en la
tidos
Co
cación
del sis
lejos
del n
públi
pedag

8. DEMOCRACIA, EQUIDAD Y CONOCIMIENTO

hacer como los argueros experimentados, que, cuando tienen que dar en un blanco muy lejano, y dado que conocen el alcance de su arma, apuntan por sobre él, no para llegar a tanta altura, sino para acertar donde se lo proponían con la ayuda de mira tan elevada.

MAQUIVAVELLO, *El príncipe*

Aunque hay personal cumplidor en cada trazo, muchos políticos que participen en el gobierno del SEM no se guían por lo que Max Weber llamó la ética de la convicción, sino la de la conveniencia; tampoco son fanáticos de la ética de la responsabilidad; para basantes de ellos la eficacia en la gobernación del sistema educativo les tiene sin cuidado. Porciones largas de las burocracias oficial y sindical se rigen por intereses, no por principios. No obstante, con fines de legitimación social tienen que conducir al sistema y hacer de defectos virtudes. Por ello, aunque los administradores del sistema de educación básica están lejos del profesionalismo que le atribuya Weber a la burocracia moderna, el centralismo burocrático ofrece resultados tangibles, pero a un costo elevado.

La reforma que comenzó con el Programa de modernización educativa del gobierno de Salinas de Gortari incrementa la legitimidad del Estado porque hay ciertos ganadores y nadie se identifica como perdedor, aunque los estados amminoraron la poca independencia de que disfrutaban. Los beneficiarios principales de los resultados del Acuerdo son los dirigentes del SNTF —en particular su presidenta— y los miembros de la alta burocracia federal; empero, la oficialidad de los estados aspira a tomar mayores grados de control de los recursos que les transfiriere el centro (en especial cuando hay gobernadores con vocación de poder); los docentes han mejorado su calidad de vida gracias al mayor financiamiento a la educación pública; los segmentos pobres reciben beneficios constantes por medio de los programas compensatorios; y gana el SEM en su conjunto por la mejora de los indicadores de eficiencia, aunque las brechas entre los estados ricos y pobres no se acaba. El déficit en la calidad de la educación no merma, a pesar de los recursos intelectuales invertidos y la progresión del financiamiento.

Con todo y los avances —que no son pocos— y la ampliación de la oferta, la educación básica (y por extensión, la normal) no se encamina a una reforma profunda del sistema, las tendencias históricas siguen vigentes: las escasas nuevas ruinas están lejos de ser virtuosas, y las aristas del control normativo, técnico y político hacen del *nuevo federalismo* un recurso retórico (cierto, con efectos en la administración pública) que no implica una redistribución del poder. La búsqueda de opciones pedagógicas no ha cuajado en nuevos métodos de enseñanza que pongan en el

centro el aprendizaje y desarrollo de competencias de los alumnos; la noción de sociedad del conocimiento es ajena al sistema.¹ El centralismo burocrático ya no puede ofrecer más. Aunque los padres de familia legitiman la acción del Estado, intelectuales, periodistas y docentes inconformes critican la política educativa, la falta de recursos o la corrupción, pero el centralismo burocrático no enfrenta una oposición sistemática. Parecería que no hay manera de reformarlo.

Pero sí hay alternativas; la mejor de ellas la representa el proyecto democrático y equitativo para la educación nacional —que es de naturaleza federalista—: soberanía, libertad y orden son sus consignas; se apoya en el poder social que, aunque desarticulado y disperso, comienza a florecer.

PODER Y DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización educativa con todo y sus limitaciones cristaliza en un contexto de avance de la democracia electoral y de otros carices de sustancia como el equilibrio de poderes (pesos y contrapesos), rendición de cuentas y transparencia. Los analistas que examinaron el Acuerdo con optimismo tenían los ojos puestos en el gobierno federal y las normas que se expidieron, también estaban bajo la influencia de la literatura oficial. Bonifacio Barba *et al.*, Leonardo Álvarez, Alberto Arnaut y María del Carmen Pardo y colaboradores, por ejemplo, conceden que el discurso neofederalista contiene bastantes elementos de verdad, Foucault *dixit*. Con sus análisis contribuyen a la legitimación de la descentralización.²

El análisis de Barba y sus colegas muestra la fortaleza del centralismo burocrático; la desigualdad en los avances de los estados, tanto en los grados de aceptación de las reformas, como en su instrumentación. También enseña que el gobierno tiene el control de los símbolos; más que el dominio de la educación en sí misma.³ Pardo revela que para ciertos funcionarios de la SEP, los estados son incapaces, sus competencias limitadas y por eso había que seguir dirigiéndolos desde el centro. Pardo no lo menciona, pero eso es poder, las facultades para decidir lo importante se mantienen y se agrandan. Los estados tienen atribuciones restringidas porque los políticos que diseñaron la transferencia así los consideraban.⁴ Los razonamientos de estos académicos tienen lógica pues la transferencia de responsabilidades y activos es una prueba contundente.

Esa política navega en tendencias internacionales favorables: la OCDE, la UNESCO, el

¹ En una entrevista televisiva el 18 de noviembre de 2005, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, relató que entró a un salón de clases en una escuela de educación básica. Lo que escuchó y observó era lo mismo que él había registrado como alumno 40 años antes. Empero, se mostró optimista con el futuro.

² Reconozco que en *El sistema ...* (capítulo 7), compartía esa visión optimista de la descentralización educativa, no había considerado la situación de los estados.

³ Bonifacio Barba *et al.*, *op. cit.*

⁴ María del Carmen Pardo, *op. cit.*

Banco
tiva. P
en su
bierno
solucio
los go
sistem
Méxic
como

Estu
de la p
nes, lo
y Fran
los gol
de ma
minist
en el l
una vi
vareze
concu
técnic
a la pe
Veracr

La t
certar,
El mo
Con to
SNTE,
los ma
terial.
miento
federa
ya esta
preser
gobier
La ace
hacia e
Al c
ba por

⁵ Cf.

⁶ Cf.

⁷ Elb

Banco Mundial y gobiernos nacionales puján fuerte por la descentralización educativa. Pero en México el centralismo burocrático rema contracorrente —en especial en su variante sindical— y obtiene logros considerables. A pesar de que ciertos gobiernos estatales han declarado que la transferencia les acarrecé más problemas que soluciones, no hay una vocación que busque ampliar los márgenes de autonomía de los gobernadores en la política educativa frente al poder del centro. El control del sistema educativo —el ejercicio del poder— se mantiene en el Distrito Federal. En México no existe un *corpus* federalista que incline la balanza en favor de los estados, como sí lo hay en otros países, incluso de Latinoamérica, como Brasil y Argentina.⁵

Este punto quedó claro en los estudios de autores que analizaron el Acuerdo de la periferia. Aunque hay distancia en los contenidos, los casos y las argumentaciones, los estudios de José Antonio Mejía Ayala, Armando Loera y Fernando Sandoval, y Francisco José Ruiz Cervantes, en el libro de Pardo, documentan con cuidado que los gobiernos de Nuevo León, Chihuahua y Oaxaca perdieron los escasos márgenes de manóbra que antes tenían, aunque reconocen avances en innovaciones y la administración local. Raúl Rodríguez, Beatriz Calvo y Víctor Alejandro Espinosa Valle, en el libro que estudia la descentralización en los estados de la frontera norte, con una visión crítica, arribaron a conclusiones similares, al igual que David Gómez Álvarez en Jalisco y Rosario Rogel en el estado de México: los símbolos federalistas no concuerdan con las realidades políticas.⁶ Los mecanismos del control normativo, técnico, político y financiero —el centralismo burocrático— funcionan del centro a la periferia. En este estudio, se reafirma esa tesis al asentar los casos de Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, además de los otros cinco.

La trampa histórica se dio desde 1992. El gobierno de Salinas, con la idea de concertar, y el SNTE, con la alegoría de la corresponsabilidad, negociaron el Acuerdo. El modelo de descentralización radical que Bartlett había diseñado se abandonó. Con todo y el discurso triunfalista del nuevo federalismo, es factible que, *vis a vis* el SNTE, el gobierno federal no haya ganado algo que antes no tuviera, excepto que los maestros aceptaran la evaluación a cambio de los beneficios de la carrera magisterial. Según Elba Esther Gordillo, el sindicato demandó y obtuvo: 1] “El reconocimiento de la rectoría estatal de la educación”, significando por Estado al gobierno federal. 2] “El establecimiento de mecanismos financieros compensatorios”, que ya estaban en marcha por la vía del Pronasol y en la misma SEP. 3] “La garantía de preservar todos los derechos de los trabajadores”, que ya era parte de la oferta del gobierno desde el comienzo. 4] “La preservación del carácter nacional del SNTE”.⁷ La aceptación de este punto por el gobierno fue crucial para pavimentar el camino hacia el Acuerdo y la vigencia del *status quo*.

Al convenir que el SNTE mantuviera su estructura centralista, el gobierno echaba por tierra el discurso federalista. Era entregarle el poder a su Comité Ejecutivo

⁵ Cf. Marcelo Carmagnani, *op. cit.*

⁶ Cf. Víctor Alejandro Espinosa Valle, *op. cit.*; David Gómez Álvarez, *op. cit.*; Rosario Rogel, *op. cit.*

⁷ Elba Esther Gordillo, “El SNTE ante la modernización de la educación básica” en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre de 1992), pp. 13-14.

Nacional en bandeja de plata. Con el control de los recursos, líneas de dominación patrimonialista-burocráticas y tradiciones centralistas afinadas por décadas, el vigor del sindicato se acrecentaría. En los hechos, el poder del SNTE crecía y el de los gobernadores —quienes serían los responsables de la administración de allí en adelante— se reducía a su expresión mínima. Salinas se dejó llevar por quienes le aconsejaban conciliar, en particular por Manuel Camacho, para quien negociar era ceder.⁸ El gobierno dejó pasar la oportunidad —le falló el *timing*, como dirían los neoinstitucionalistas— de fortalecer al Estado y mitigar el corporativismo, como parecía al comienzo del sexenio, cuando encarceló a Joaquín Hernández Galicia, el famoso *líder moral* del sindicato de los petroleros. Los gobiernos de Zedillo y Fox pactaron más concesiones con la dirigencia del SNTE; muchos gobernadores, a pesar de deseos en contra, permitieron que continuara la colonización de la administración pública por los cuadros sindicales; tendencia que el SNTE busca perpetuar. En Puebla y Tabasco los dirigentes seccionales hicieron ejercicio de paciencia; tuvieron que esperar a que terminaran su periodo los gobernadores *duros*, Bartlett y Madrazo, para reconquistar la administración de la educación básica en esos estados.

Para combatir al corporativismo y al centralismo burocrático, la solución posible es, como arguye Guevara Niebla, “democratizar la esfera educativa del Estado”.⁹ También se requiere —en asociación con la democracia— desarrollar ese *corpus* federalista que le niegan ciertos preceptos de la Constitución —por su concepto barroco— y el nuevo federalismo. Sin caer en la ingenuidad de pensar que las pugnas entre las corrientes políticas van a desaparecer o que la burocracia se modifique a sí misma después de un acto de constricción, es posible imaginar un mejor futuro. La ciudadanía, utilizando los instrumentos de la democracia (transparencia, rendición de cuentas), puede forzar permutas en la tecnología del poder obligando a los partidos políticos y gobernantes a que —sin renunciar a sus ideologías y programas— se rijan por la ética de la convicción y la responsabilidad.¹⁰ El proyecto democrático y equitativo proporciona elementos para un debate programático, no es un conjunto de buenos deseos.

SOBERANÍA, LIBERTAD Y ORDEN: EL CENTRALISMO DEMOCRÁTICO

El proyecto democrático y equitativo tiene vínculos estrechos con el federalismo. Desde la perspectiva demócrata federalista, la descentralización pretende contribuir a la construcción de un Estado más eficaz (legítimo) y a dismantelar las redes

⁸ Véase el análisis de la personalidad política de Manuel Camacho por Adrián Lajous, “¿Qué se trae Camacho?”, en *Reforma*, 11 de marzo de 1994.

⁹ Cf. Gilberto Guevara Niebla, “Democracia y educación”, en *Nexos*, vol. XXVII, núm. 336 (diciembre de 2005), p. 13.

¹⁰ No obstante que lo que sigue es sistematización propia, se basa en aspiraciones que presumo son de la mayoría.

de in
tan e
blico
conti
postu
orde

¡A
rio, s
efect
de go
adve
cipio
—au
mexi
tó la
polít
con
pens
del p

La
auto
con
ponc
y que
las p
estra
nian
la bu
Es

que
go ti
gran
de u
fase

C
cent
ción
cum

11

punc
Herol
12

cacica
vigilar

de intermediación burocrática que propician la corrupción, inflan el gasto y dificultan el acceso a los servicios públicos; peor aún, impiden el ejercicio de derechos públicos y la democracia. Se trata de atacar al corporativismo sin celebrar una política contra los maestros y demás tabajadores de la educación. Por esa razón, es posible postular como meta alcanzar el federalismo pleno, la aspiración a la libertad con orden, o sea, recurrir a la teoría federalista clásica.

¡Atención! No se trata de tener un poder ejecutivo central débil; por el contrario, se precisa de un Estado recio, con instituciones sólidas y división de poderes efectiva. Con los tres poderes en equilibrio, la conducción del Estado demandada de gobernantes con habilidades políticas superiores, que sepan concordar con sus adversarios no mediante la defensa de sus posiciones, sino con base en los principios republicanos (las virtudes de las que hablaba Maquiavelo) cuyo sedimento —aunque socavado por el corporativismo— subyace en la tradición del liberalismo mexicano que, según Cosío Villegas y Reyes Heróles, es el manual de donde brotó la nación.¹¹ Un Estado fuerte puede promover reformas económicas, sociales y políticas; lograr acuerdos fiscales justos, fortalecer la esfera pública y descentralizar con eficacia servicios y regresar ámbitos de decisión a los estados y municipios sin pensar que la nación se desbaratará. Este proyecto contempla una redistribución del poder para fortalecer a la República.

La aspiración es tener estados soberanos, que distrienen de amplios márgenes de autonomía, que tengan mayores facultades para organizar sus sistemas educativos, con sus leyes y normas propias, con un currículum (y modos de ejercicio) que respondan a las necesidades de la población y al futuro de la patria en el orden mundial, y que descansa en instituciones y relaciones políticas locales. En otras palabras que las políticas de control normativo, técnico, político y financiero se transformen en estrategias de convivencia y concierto: un nuevo contrato social de corte rousseau-niano, donde el ciudadano sea el eje de la vida social y, de corte weberiano, donde la burocracia cumpla con su trabajo.

Esa ambición es para el largo plazo porque hay muchas deficiencias domésticas que subsanar y al mismo tiempo afrontar los retos de la globalización. Pero el largo tiempo se compone de varios vencimientos cortos y medios, no es factible dar grandes saltos y mantener el rumbo. Se requiere un periodo de transición (tal vez de unos cinco lustros) donde se afiancen el federalismo y la descentralización. Esta fase de tránsito puede caracterizarse como el centralismo democrático.¹²

Con el fin de erigir ese proyecto democrático y equitativo para la educación, el centralismo democrático se levanta (y revisa) las instituciones del federalismo ficción, es una estrategia reformista, no revolucionaria. En una etapa inicial se pueden cumplir los requisitos básicos.

¹¹ Aunque con enfoques analíticos y convicciones distintos, estos dos autores coincidieron en este punto. Cf. Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Clio, 1997; Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1974 (edición original, UNAM, 1957).

¹² Soy consciente de que al regresar grados de autonomía a los estados se corre el peligro de caer en cacicazgos locales de todo tipo. Por eso la transición debe ser por etapas. El centralismo democrático vigilará que caciques y camarillas sean derrotados por medios legítimos.

La recuperación de la soberanía

La fuente principal del poder es el control de los recursos financieros, su redistribución de acuerdo con normas y reglas equitativas es lo primero; la situación también reclama un nuevo modelo de descentralización educativa más de raíz pero pausado.

Durante la transición, esta concepción demanda, exige, la colaboración del gobierno central y de los estados, pero sin que el primero *avasalle* a los segundos.¹³ En México el gobierno central recauda más del 80% de las contribuciones y transfiere a los estados sumas mediante los ramos estipulados en la LCF. El avasallamiento consiste en que los recursos transferidos pueden ser sujetos de fiscalización con el fin de garantizar que aquellos "etiquetados" se apliquen como lo dicta el centro. Sin embargo, según la teoría federalista: una vez que se endosan fondos a los estados, éstos dejan de ser patrimonio del gobierno central y se convierten en hacienda de la entidad federal. En consecuencia, corresponde a las legislaturas locales, vigilar y supervisar el cumplimiento oportuno de los presupuestos, incluido el de educación. Es incorrecto —de acuerdo con esta postura— duplicar la vigilancia e infligir la potestad de los congresos estatales. De manera simultánea, se pueden fortalecer las capacidades recaudatorias de los estados. Ahí empieza la redistribución del poder.

La Conago puede ser el foro donde se dibujen las aristas de ese nuevo contrato en concordancia con los congresos federal y estatales. Un acopio de reformas legales son indispensables: las fracciones de los artículos 56 y 73 de la Constitución, que niegan el federalismo planteado en los artículos 39 y 40; una nueva estructura de la LCF con premisas técnicas que favorezcan los fines de compensar las desigualdades entre los estados, pero sin castigar aquellos que muestren mayor eficacia en la recaudación. Advertencia: el espíritu federalista no implica uniformidad entre los estados; al contrario, la federación es una comunidad de entidades diversas con relaciones horizontales dinámicas. La equidad es una aspiración de distinta matriz social que puede conjugarse con la democracia, pero no está implícita en la doctrina federal.

Además de las enmiendas legales, en esta etapa de transición se requiere de políticas consecuentes para conciliar los intereses locales con los de la nación. Un ejecutivo central fuerte tiene mayores capacidades de diseño y ejecución de una descentralización efectiva. La LGE es la garante del centralismo burocrático mediante el control normativo y técnico en el gobierno federal; la propuesta democrática y federalista es promover su reforma para que los estados tengan mayores capacidades jurídicas y amplíen sus márgenes en el trazo de los currícula locales. Basta con ratificar los principios fundamentales planteados en el artículo 3 de la Constitución; es innecesario que las leyes estatales repliquen a la LGE y que la SEP sancione (menos aún antes que los congresos locales) los proyectos de legislación local.

¹³ Cf. Raúl González Schmal, *op. cit.*

T:
simil
lo pr
currí
que a
los li
como
mo t
trativ
dem:
libro
cer d

La
centu
ción,
hace:
pero
nes p

La
ción
reses
los m
equit
conse
sos e
los es

Desat

El fu
que l
gobie
berna
neces
la ed
no lo
escal:
que s
privil

La
políti
legale
pero

También es absurdo tener los mismos planes y programas de estudio, con recetas similares de aplicación en Nuevo León, San Luis Potosí o Oaxaca, por ejemplo. Hoy lo propio no tiene cabida. El proyecto federalista reclama que al menos el 50% del currículum de la educación básica sea con contenidos que decida cada estado. Lo que admite diversidad en textos y materiales. Consideración: no se trata de eliminar los libros de texto gratuitos ni la Conahiteg. Ya hay suficiente capacidad instalada como para producir libros por solicitud específica de cada estado, pero el centralismo burocrático insiste en textos únicos. Esta medida incluye una reforma administrativa en la Conahiteg para que, en lugar de continuar con la oferta, responda a la demanda de los estados. En algunos hay talento suficiente para elaborar sus propios libros de texto, en otros habrá que fortalecerlo con programas específicos para hacer de los maestros autores de los volúmenes de su estado y región.

La transferencia de capacidades políticas, normativas y técnicas del gobierno central a los estados, no implica otro *blitzkrieg*; por el contrario, demanda planeación, estudio y concierto de voluntades. Habrá estados que en plazos cortos puedan hacerse cargo por completo de su sistema de educación básica sin la tutela federal, pero hay otros que precisan de acompañamiento mientras fortalecen sus instituciones propias.

La investigación que fundamenta este libro ilustra la diversidad en la administración pública y de situaciones políticas que hacen a la educación prisionera de intereses corporativos. Los estados no tienen libertad ni poder para decidir, menos aun los maestros o los ciudadanos. El federalismo y el avance del proyecto democrático y equitativo contienen la propuesta de libertad. Aviso: no se trata de la vieja demanda conservadora de "libertad de educación" para exigir que se enseñen valores religiosos en las escuelas, sino libertad en dos sentidos; uno, asociado con la soberanía de los estados y, dos, de los maestros como ciudadanos.

Desatar las trabas sindicales

El futuro de la educación demanda decisiones políticas de trascendencia, más hoy que hay pluralidad y un régimen de partidos. No importa qué partido esté en el gobierno federal, no tendrá mayoría en las legislaturas locales. No obstante, el poder del Estado necesita reafirmarse, el paso racional es desmantelar el régimen corporativo. En la educación deben mandar los gobernantes elegidos por medios democráticos, no los cuadros sindicales. La *descolonización* de la administración educativa en las escalas macro, meso y micro es una tarea que no admite demora. Nadie presume que sea un paso sencillo, la dirigencia del SNTF y de otros sindicatos defenderán sus privilegios con todos los medios de lucha a su alcance, legítimos o no.

Las corrientes del SNTF pueden hacer a un lado sus diferencias ideológicas y políticas y unirse en la defensa del corporativismo. Amenazarán, entablarán pleitos legales, harán movilizaciones, paros y se correrá el peligro de una huelga nacional, pero no se debe ceder. Es imperativo que la educación quede libre de ataduras cor-

porativas. La propaganda acerca del número de afiliados, el control que se le supone a la presidenta y las bravuconeadas del SNTE imponen temor y reprimen intentos de algún gobernante de desafiar la corrupción reinante. Pero no es imposible; las bases legales que sustentan la existencia del SNTE son frágiles.

La Suprema Corte decretó la inconstitucionalidad de la sindicación única —además, los trabajadores al servicio de los estados no son sujetos del Estatuto que regula las relaciones laborales de los trabajadores del gobierno federal—, los documentos firmados después del Acuerdo entre el SNTE y los gobernadores estatales contienen cláusulas leoninas que van en detrimento de la educación y ata las manos de los mandatarios para contratar o recompensar de manera distinta a los maestros. Pero si se acaba el SNTE como un organismo nacional centralizado y corporativo, se cancelan esos convenios. El asunto es éste: terminar con el poder del SNTE, un poder ilegítimo —aunque institucionalizado— dentro del Estado. Lo que un presidente dio (Ávila Camacho) otro lo puede quitar. El presidente de la República puede decretar el desconocimiento del SNTE y cerrar el flujo de recursos. La Secretaría de Hacienda funciona como pagaduría al servicio del sindicato porque retiene las cuotas de los maestros. Se puede imponer la regla de que quien quiera pertenecer a un sindicato pague con libertad su cuota sin la intermediación del gobierno, de cualquier gobierno.

El proyecto democrático implica liberar al magisterio de la tutela del sindicato. La participación política de los maestros, desde los años cuarenta ha estado mediada por el SNTE. Esta interjección por muchos años borró a los maestros como ciudadanos, como personas; los dirigentes actuaban en su nombre y representación, decidían en bloque por quién deberían votar los docentes. A cambio, la elite sindical tenía recompensas políticas y sociales por encima de los maestros ordinarios. Un mecanismo de control político afinado en décadas de corporativismo. Las virtudes de la democracia no llegan al sindicato, pero sí afectan al gremio.

Desde finales de los ochenta se reformaron los estatutos del SNTE y ya no hay afiliación forzosa al PRI. Aunque no se hubiera dado esa enmienda, los avances de la democracia electoral, el voto secreto, la voluntad de acudir o no a las urnas, otorga al ciudadano la libertad de votar por quien mejor le parezca. Ése es el avance, mas las estructuras de control (el poder que otorga administrar las cuotas) y la jerarquía permanecen en la burocracia sindical. El SNTE tiene la representación del gremio, sus dirigentes la utilizan para tener más poder, al grado de canalizar inmensos recursos al Partido Nueva Alianza, que representa los intereses de su presidenta y su grupo cercano.

El nuevo proyecto de educación nacional no trata de cebarse contra los maestros, sus derechos y conquistas legítimas, al revés, procura su antípoda: ampliar sus posibilidades más allá de las relaciones laborales, apoyarlos para que mejoren su potencial profesional, sus ingresos y prestigio ante la sociedad. Este proyecto descansa en la actividad y profesionalismo de los maestros, los conceptualiza como ciudadanos libres con plenos derechos, entre ellos el de asociación —o no— a un sindicato o congregación profesional; no los obliga a pertenecer por fuerza a una organización gremial. En la etapa de transición pueden florecer una miríada de

agrupaciones que después se pueden federar o confederar, pero sin perder su autonomía ni ámbitos de decisión, conforme a la teoría federalista clásica.

Disciplina burocrática

El proyecto democrático y equitativo implica que las autoridades tengan atribuciones —y poder— para gobernar al SEM. El funcionamiento medio y bajo puede emerger del estamento magisterial, pero no con exclusividad, su reclutamiento y selección debe ser con bases meritocráticas, no corporativas. Se tomarán en cuenta sus competencias profesionales, calificaciones y desempeño, se trata de excluir los mecanismos de parentesco y clientelares que cultivó el SNTE —todo el sindicalismo en el régimen de la Revolución mexicana—. La aspiración es a borrar poco a poco la imagen de mesocracia kafkiana y acercarla más a la racionalidad burocrática profesional. El juego democrático de las luchas por el poder implican que el reclutamiento de la alta burocracia se haga por designación política, terciada por el voto popular y los partidos que ganen las elecciones. La ciudadanía velará porque se cumplan las plataformas partidistas, que los proyectos no queden en promesas.

La atonía burocrática es la cautela institucional, la tendencia del funcionariado a proceder a paso lento y calcular varias veces y luego no atreverse a decidir, en especial, aquellas medidas que entrañan aprietos y le pueden generar enemistades. Por ello, el liderazgo constitucional y, por lo tanto, legítimo, tendrá que desarrollar una tecnología del poder que le permita disciplinar las tendencias colonizadoras en la burocracia.

Además de la transparencia y rendición de cuentas, que hay que fortalecer al máximo posible, el SEM demanda integridad moral y el florecimiento de la ética de la responsabilidad. Con el fin de limpiar al magisterio y a la educación de ciertos vicios, el poder del Estado debe ordenar una auditoría general de plazas y puestos. El vicio de la doble plaza (o más) que se entrega a los fieles de los sindicatos es condenado a desaparecer: la depuración de las listas de comisionados —con énfasis en los políticos y los denominados *aviadores*— es la prioridad más importante. También se finiquitará la venta y herencia de empleos (que además de corrupción implica una gran inequidad y priva al SEM de reclutar a talentos para la docencia que no tienen *las palancas* para acceder a un puesto de trabajo). Habrá que finiquitar a los indeseables conforme a la ley y desaparecer la figura de *a disposición de personal*.

La descolonización implica que los supervisores y directores dejen de ser agentes de los sindicatos. Buena parte de esa baja burocracia está cerca del retiro, los sustitutos deberán acceder al puesto por medio de concursos, abiertos, transparentes y justos, donde todos los que reúnan los perfiles participen en igualdad de circunstancias. La antigüedad no debe ser el criterio único. La supervisión escolar tendrá que ser eficaz, el eufemismo de que el supervisor es un auxiliar y consejero didáctico debe desaparecer, esas funciones pueden recaer en asesores técnico-pedagógicos (que ya hay experiencia acumulada en ese terreno). Los supervisores

deberán hacer su tarea: *supervisar*, inspeccionar, vigilar que se cumplan las normas y los planes de estudio; que tengan poder para sancionar a los directores y maestros absentistas, a los incumplidos y que preste atención a los reclamos de los padres de familia. Ése es un atributo de profesionalismo, no debe importar que los seguidores de Foucault acusen a la burocracia baja de vigilantes vigilados. Es el ejercicio del poder para beneficio de la educación nacional y los alumnos.

Con el fin de consolidar la transición al federalismo, durante el centralismo democrático habrá que forjar una institución innovadora que sirva para generar consensos e imponer orden en el SEM. También que ayude a frenar la tentación de realizar actos deslumbrantes, lanzar programas sin sentido y utilizar para beneficio propio o de grupo los activos del SEM. La idea de un Consejo Nacional de Educación surge de tiempo en tiempo con diversas denominaciones y funciones. Se han propuesto desde juntas de notables hasta órganos de representación de sectores que evocan el régimen corporativo. La LGE ordena la construcción de un Consejo Nacional de Participación Social, que ya se estableció en el gobierno del presidente Zedillo y se desechó con discreción en el del presidente Fox, no se le encontraba utilidad, en parte porque parecía un club de la alta burocracia.

Es necesario un órgano de consulta de alto nivel, que proporcione ideas, proyectos y visiones de largo plazo del sistema educativo en su conjunto, a los gobernantes —presidente, gobernadores y secretarios de educación— así como a los congresos federal y estatales. Habrá que tener cuidado de no exagerar el asunto de la participación social; algunos la conciben como sustituto de la representación corporativa, pero también remplaza a la democracia representativa. No todas las ONG, las organizaciones comunitarias y asociaciones de profesionales persiguen fines nobles; además, se eligen a sí mismas. La tarea es diseñar una institución, ágil, dinámica, pequeña, que no esté por encima de la SEP, pero que tampoco dependa de su titular. Además, que actúe de tal manera que no genere competencia por el poder y el prestigio con las autoridades. Puede estar formado por maestros (seleccionados con base en su prestigio, no como representantes del gremio), padres de familia, expertos (investigadores de la educación y de otras áreas) y profesionales de varios campos, así como empresarios y representantes de sindicatos de industria y servicios.¹⁴ Lo más importante, que haya una representación pareja por cada entidad federal, como la había en el Senado antes de la reforma de 1996 (y de paso eliminar la figura de senadores de representación proporcional).

No es fácil imaginar un órgano que en principio no contaría con el apoyo de todos los potenciales beneficiarios, y sí enfrentará a quienes se sirven del orden actual, como lo pronosticó Maquiavelo. Por eso hay que pensar en un consejo con autoridad amplia —legítima— pero con poderes limitados. Por esa razón no deben participar en su seno representantes de los poderes Ejecutivo o Legislativo, federales o locales. Como órgano de estudio y consulta debe ser pequeño y no germinar

¹⁴ Soy consciente de que en estos dos últimos puntos parece que se reproduce la representación del antiguo régimen de la Revolución mexicana, pero no estoy pensando en representantes corporativos, sino en personas que se hayan distinguido en tareas en favor de la educación.

8. DE

una
tare
I
que
su ó
INEFEl c
gan
bus
con
la d
ren

INC

La i
y so
los
por
que
ren
la r
la r
los
efe
J
rid:
se J
vesque
la E
de l
que
soci
aun
de r

Mé:

una estructura burocrática, tal vez de unos 100 integrantes. No tendrá ninguna tarea ejecutiva.

La ley deberá marcar con claridad sus funciones. Tal vez la más importante sería que el INEE obtuviera independencia y que el Consejo Nacional de Educación fuera su órgano principal de gobierno, pero bajo un arreglo institucional que le otorgue al INEE autonomía jurídica e independencia política de la SEP (el SNTE ya no existirá).¹⁵

El centralismo democrático, al mismo tiempo que sienta los fundamentos de una organización política federal y prepara sus bases jurídicas (soberanía, libertad y orden), buscará transferir por etapas y previo estudio y acuerdos con los estados las aristas del control normativo y técnico; el control político tendrá que apoyarse en los medios de la democracia: la competencia entre partidos, pesos y contrapesos, transparencia y rendición de cuentas: un nuevo contrato social. Así será legítimo de origen.

INCLUSIÓN SOCIAL: JUSTICIA PARA LOS POBRES

La inequidad se debe a tres factores principales. Primero, la desigualdad económica y social heredada del régimen de la Revolución mexicana, que se agravó a partir de los ochenta. Segundo, las copiosas fallas del mercado, cuya corrección se dificulta por la rigidez política e institucional. Tercero, la reproducción de las desigualdades, que tienden a reforzarse en favor de quienes se benefician del *status quo*. Si se quieren diseñar y poner en práctica políticas eficaces de desarrollo y de erradicación de la miseria, las estrategias no pueden limitarse a la compensación sino orientarse a la redistribución de la riqueza. El proyecto democrático y equitativo plantea utilizar los mecanismos de mercado —no disciplinarse a ellos— con el fin de combatir sus efectos y atacar la pobreza extrema.

En una obra, pequeña pero penetrante, Ralph Dahrendorf arguye que la prosperidad económica, la cohesión social y la libertad política son cualidades que rara vez se han conjugado en la historia, sólo en unas cuantas naciones y por periodos breves.¹⁶ Durante el régimen de la Revolución mexicana, el país alcanzó un crecimiento

¹⁵ Ya estaba en la última revisión del borrador cuando el Senado de la República aprobó un decreto que envió a la Cámara de Diputados para su revisión, la "Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación y del Sistema Educativo". Lo trascendente de ella es que le otorga al INEE independencia de la SEP y el SNTE. El decreto también reforma la LGE y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Espero que para cuando el libro circule los diputados también la hayan aprobado. Era una demanda del poder social, representada por académicos, periodistas y profesionales, es un paso en la dirección correcta; aunque sigue con la tendencia centrista. Cf. Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 162, 30 de marzo de 2006.

¹⁶ Ralph Dahrendorf, *La cuadratura del círculo: Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, FCE, 1996.

económico sostenido y, al menos hasta 1968, parece que nadie ponía en duda la cohesión social. Pero no había libertad política (incluso el sistema corporativo aspiró a cierto *integrismo* cultural, donde sólo unas cuantas universidades e instituciones marginales escapaban a su control). La retórica de la igualdad de oportunidades en realidad trataba de ocultar una desigualdad social y las mayorías, en especial los pobres, quedaban fuera de la escuela.

Cierto, algunos segmentos de las clases medias y trabajadoras disfrutaron de beneficios tangibles: educación superior gratuita, estabilidad en el trabajo, seguridad social para sindicatos y burócratas, y crecimiento del empleo en la industria y los servicios —lo que legitimaba al régimen—. Pero la economía cerrada quebró, la educación pública dejó de ser la vía de movilidad social ascendente y la legitimidad política del régimen se erosionó. Los símbolos de la cohesión social, que estaban contruidos sobre bases endeble, se vinieron abajo. Las clases altas y medias desertaron del gobierno y de la educación pública. A pesar del crecimiento de la matrícula y la expansión del sistema educativo, la desigualdad se incrementó. Incluso la reforma constitucional de 1992, que muchos aplaudieron porque hizo obligatoria la secundaria, acentuó la disparidad social.¹⁷ Lo mismo que la reforma que hace obligatoria la enseñanza preescolar de tres años. Además, sobre la desigualdad histórica, la economía de mercado y la:

globalización económica [...] parece estar asociada con nuevos tipos de exclusión social [...] Aunque hay quien considera incompatibles todas las desigualdades con una sociedad civil digna, yo no pienso así. En un ambiente abierto, en que las personas tengan la posibilidad de hacerse valer y de mejorar sus perspectivas de vida con el propio esfuerzo, las desigualdades pueden ser fuente de esperanza e impulso hacia el progreso.¹⁸

El proyecto democrático y equitativo ofrece dos vías para mejorar la equidad e incrementar esa posibilidad para que los pobres se hagan valer. La primera, construir sobre lo existente y que ha probado ciertos grados de eficacia, como los programas compensatorios y los cursos comunitarios. Durante la transición, el centralismo democrático deberá seguir gobernando sobre programas como el Prodei y los cursos comunitarios, alejados de las redes de control corporativo. Su transferencia a los estados debe ser gradual, como en la escuela formal. Además, se deben incrementar, con reglas institucionales claras, mejor planeación, supervisión efectiva (que la burocracia haga su trabajo con mayor eficacia) y visión política de largo alcance; no *blindarlos* con artificios leguleyos para evitar que otros gobernantes (que tendrán la legitimidad que otorga el voto ciudadano) los modifiquen, sino asentarlos en la vida comunitaria.

¹⁷ Las pruebas empíricas sobre la desigualdad educativa y la falacia de la igualdad de oportunidades las expuse en un ensayo extenso, avance de este proyecto. Cf. Carlos Ornelas, "Equidad: Educación comunitaria y programas compensatorios", en Carlos Ornelas (comp.), *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Santillana/AulaXXI, 2001, pp. 135-185. No es necesario redundar aquí sobre el punto.

¹⁸ Ralph Dahrendorf, *op. cit.*, p. 43.

La
con i
cació
sister
socia
no ti
form
lidad
son -

Si
las e
medi
a los
Las é
práct
distrib
maes
la tra
de bi
para

Es
hace
hay e
zarse
cer lo

zació
de la
esa s
una t
debe
nera
ofrec
cons
no lo

En
de el
Tam
con j
dad

TO
la
pi-
res
les
los
de-
ad-
ad-
os
la
ad
la
ad
an
ta-
la-
la
re-
ta
ce
is-
[...]
de
es
n-
la
io
m
la
n-
CS
CS
e-
as
ir
n-
es
de
vil
de
es
n-
ir
as
e-
CS
CS
n-
la
io
m
la
n-
es

La segunda vía consiste en establecer programas nuevos de educación no formal, con miras a la inclusión social de niños, jóvenes y adultos víctimas de la incomunicación geográfica, la pobreza, las estrategias erráticas del gobierno, las fallas del sistema educativo, el corporativismo y la precariedad institucional. Los segmentos sociales más pobres —cruel paradoja— no demandan educación ni otros servicios, no tienen posibilidades de organización civil ni representación política, en cierta forma son excluidos del Estado. Debido a la falta de escolaridad, aun la de mala calidad, los indigentes no desarrollan los atributos de la ciudadanía o la nacionalidad, son —como dice Dahrendorf— *presuntos ciudadanos*.

Si bien es cierto que hay ahora más igualdad en el acceso y la permanencia en las escuelas para los niños de segmentos marginados de las ciudades y, en menor medida, para los de las zonas rurales e indígenas —y también mejor egreso debido a los programas de compensación— es limitada para alcanzar a los más vulnerables. Las dos vías del proyecto democrático y equitativo pueden convergir para poner en práctica lo que en términos abstractos algunos nombran los principios de la justicia distributiva, compensar a los necesitados con los mejores recursos intelectuales, los maestros más aptos y más bienes de toda naturaleza. Pero es para el plazo largo, en la transición, sin hacer de las TIC un fetiche, se pueden y deben utilizar con el fin de brindar mejores instrumentos a docentes e instructores comunitarios, asimismo para que la población se beneficie de sus ventajas.

Esas estrategias serán insuficientes, la desigualdad no desaparecerá, pero, si se hace caso a lo que un filósofo fuera de moda denominó “el principio de realidad”, hay que ejecutar lo que se pueda en las condiciones imperantes; es mejor que cruzarse de brazos a esperar que se ofrezcan todos los beneficios.¹⁹ El desafío es enaltecer los valores de la ciudadanía y la nacionalidad mexicanas en la era de la globalización. El ambiente abierto para que los pobres se hagan valer lo proveerá el avance de la democracia y la transición al federalismo. La educación puede contribuir a esa sociedad digna de la que hablaba Dahrendorf pero, con el fin de que —y no es una tautología— la equidad sea equitativa, la educación que se brinda a los pobres debe ser mejor o —por lo menos— de igual calidad que la de la población en general, como lo planteaba Dewey. A los segmentos vulnerables no se les debe seguir ofreciendo educación de segunda o tercera categorías. La exclusión social también consiste en ofrecer conocimientos de punta a los ya privilegiados y lo mínimo (que no lo básico) a los pobres que van a la escuela.

En el corazón del proyecto democrático y equitativo se encuentra el propósito de elevar la calidad de la educación para el mayor número posible de mexicanos. También refrenda que el agente principal de la educación es el maestro. Además, con proyección al futuro —sin renegar del pasado— teniendo como marco la sociedad del conocimiento.

¹⁹ El punto vale la pena para esta discusión y otros asuntos de política educativa. Cf. John Dewey, *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1995. Edición original en inglés en 1916.

DE LA MEMORIA AL CONOCIMIENTO

Existe un argumento —popular en ciertos sectores— de que la revolución neoliberal y la globalización han provocado sólo perjuicios a las mayorías, que un grupo de países postindustriales y las élites de los estados periféricos han concentrado el progreso material y se han apropiado de la dirección de la vida política y cultural del planeta.

Este raciocinio tiene abundante peso empírico al observar las estadísticas de la distribución del ingreso de las naciones o la concentración del poder económico y militar. Lo que escapa a ese guión es que el orden neoliberal nada más acentuó lo que ya sucedía en el régimen precedente, el del llamado Estado benefactor. Parece que los opositores a la globalización (los altermundistas) exageran el poder del orden neoliberal. Al neoliberalismo lo frenan instituciones rígidas, burocráticas, ancladas en el pasado. Además, su desarrollo engendró dos puntales que son el fundamento de su eventual desvanecimiento.

A escala planetaria el discurso neoliberal impulsó los símbolos de la democracia y la libertad como aliados naturales de la economía de mercado. Incluso, se valió de la coacción militar y económica para hacer avanzar la democracia. Y es ahí donde se encuentra la primera causa de su propia superación. Cuando hay regímenes democráticos —la democracia como forma de vida (*Dewey dixit*), no sólo como organización jurídica de la sociedad— se imponen límites legítimos al capitalismo, se regula el mercado, las instituciones del Estado promueven la equidad económica y la cohesión social, hay una distribución del poder entre grupos sociales y territorios dentro de las naciones o entre estados como en la Comunidad Europea.

El segundo fundamento de la evolución del orden neoliberal a otro depende de la sociedad del conocimiento; entendida como la generación, distribución y apropiación del conocimiento —el fin del privilegio del saber— y de reformas institucionales que permitan cambios en la educación, la economía, la ciencia y la tecnología, que conduzcan a la creación de una cultura nacional para el futuro. Ésa es la esencia cultural del proyecto democrático y equitativo para el sistema educativo mexicano.

Este proyecto parte de la premisa de que no se puede vivir de espaldas al mundo. Pero hay estrategias distintas de inclusión en el orden global. La más cómoda es dejarse llevar por la corriente (equivale a la atonía burocrática) e ingresar en posiciones subordinadas, aunque en la retórica se reniegue de ello. La otra demanda una visión de largo alcance con el fin de integrarse en mejores condiciones, salvaguardando áreas fundamentales para el país, sin caer en nacionalismo o xenofobia. La escuela, en especial la pública, al mismo tiempo que apoye a los alumnos para que, con espíritu crítico, asimilen las competencias básicas para la vida, los forme como ciudadanos de México y del mundo. Pero en condiciones distintas a las heredadas del centralismo burocrático.

Para el filósofo e ideólogo de la empresa estadounidense, Peter Drucker —quien acuñó el concepto de sociedad del conocimiento—, en el futuro no habrá países pobres y ricos; habrá unos ignorantes y otros con alta productividad debido al cono-

cimiento.²⁰ A pesar de su visión penetrante, su enfoque es reducido y le interesa más la ganancia y la productividad económica del conocimiento. En cambio se puede

refrendar la postura humanista de la UNESCO:

La noción de sociedad de la información se basa en los progresos tecnológicos. En cambio, el concepto de sociedades del conocimiento comprende dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas [...] No se puede admitir que la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación nos conduzca —en virtud de un determinismo estrecho y fatalista— a prever una forma única de sociedad posible.²¹

La meta es alcanzar en el lapso de una generación los medios que permitan un acceso lo más igualitario posible y universal al conocimiento, así como su mejor distribución y aprovechamiento social. No es un proceso técnico. Sólo la política puede crear condiciones de equidad y justicia. La reforma de la transición debe ampliar las bases materiales de las escuelas, mejorar su infraestructura, desplegar mecanismos curriculares que faciliten la comprensión de conceptos con el fin de que los educandos adquieran las competencias básicas para la vida y sean ciudadanos plenos. La tarea es gigantesca, demanda diseño con participación democrática, plural y federalista, ejecución responsable, investigación educativa de calidad y evaluación sistemática, pública y que sea útil para los maestros, los directores de escuela y los padres de familia.

Es aquí donde cobrará relevancia el nuevo INEF. Si ofrece resultados a la escala de cada escuela, el INEF podría ser confiable y sus informes creíbles, *ergo*, promoverá la legitimidad del Estado, será un vehículo de control de la calidad y promoverá la ética de la responsabilidad. Se necesita de una institución que promueva a las personas por sus méritos, no por sus relaciones de parentesco; que mande señales contundentes a las familias y a los alumnos de que ir a la escuela implica trabajo y esfuerzo; que sirva para que los maestros se den cuenta de sus aciertos, pero también de sus yerros; que promueva a las escuelas y docentes que desempeñan bien su trabajo, pero que también emiende a quienes incumplen y hacen a sus alumnos fracasar. En fin, que sirva para elevar la calidad de las escuelas mexicanas y que no oculte sus deficiencias.

Todos los diagnósticos coinciden en que el problema principal de las escuelas mexicanas —y de la mayor parte del mundo— es que no ayudan a que los alumnos adquieran competencias útiles para la vida en sociedad. Eso se debe, en principio y como causa fundamental, a la pedagogía dominante que descansa en tareas rutinarias, aburridas, relaciones verticales en las aulas, pero sobre todo en la memorización.²² En las

²⁰ Peter F. Drucker, "Knowledge, Work and Knowledge Society: The Social Transformations of this Century", The Edwin L. Godkin Lecture en la Harvard University's John F. Kennedy School of Government, 4 de mayo de 1994.

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, Ediciones UNESCO, 2005, p. 17.

²² En *El sistema...*, *op. cit.* (pp. 330-333), hago la crítica al memorismo (así como peyorativo) y propongo el método de solución de problemas como la alternativa. Aquí ratifico esa postura, pero no remacho el argumento.

escuelas se aprende, casi nadie duda de ello, pero no lo que prescriben los fines de la educación. En términos generales el sistema educativo ha fallado en generar una masa de ciudadanos que adquieran conocimiento reflexivo y crítico de la sociedad en que viven y del futuro.

Juan Carlos Tedesco, reseñando a Anthony Giddens, apunta que un mayor conocimiento de la vida social no implica mejor control sobre ella sino, al contrario, considerables niveles de incertidumbre que a diferencia del pasado es fabricada por el hombre y no producida por causas naturales.²³ La sociedad del conocimiento deja de ser de certezas —que es cuando la memorización tenía sentido— para ser de incertidumbres, innovación y creatividad. Cada día habrá una situación nueva que afrontar, ya en el trabajo productivo, ya en la comunicación con los semejantes, ya en la prevención de la salud y el medio ambiente, ya en transacciones económicas. Y la escuela del presente y del futuro debe preparar para esa sociedad.

El proyecto democrático y equitativo también aspira a encaminar al SEM a una reforma profunda en la práctica de la enseñanza. Más que la autonomía a las escuelas —que en la realidad de hoy significa fortalecer la colonización corporativa— este proyecto aboga por emancipar a los maestros del control técnico centralista, que incrementa sus grados de autonomía dentro del aula, sin que disminuya su responsabilidad.

La receta es sencilla en teoría, compleja de llevarse a la experiencia cotidiana porque navega contra rutinas cultivadas por décadas de centralismo que buscaban uniformar la práctica docente. La propuesta es que en lugar de tener planes de estudio detallados, rígidos y únicos, se deben establecer estándares y metas que los alumnos alcancen en cada periodo de estudio y que cada docente elija sus métodos de enseñanza y medios para lograrlos. Y, con base en el desempeño de los alumnos, aquilatar la eficacia de cada maestro. El Estado deberá equipar a los docentes con recursos intelectuales superiores.

Esos estándares deben poner el acento en el aprendizaje y cumplimiento de los alumnos; en su adquisición de conocimientos e ilustración para el futuro. El sistema educativo y sus partes tienen la obligación de promover la asimilación de métodos y conceptos, no la memorización de datos y contenidos. Prawda y Flores sugieren varias vías para promover el aprendizaje, que el proyecto democrático y equitativo bien puede refrendar: fortalecer la educación inicial y preescolar con el fin de propiciar en los futuros educandos la estimulación temprana, tanto afectiva como cognoscitiva; generar entornos constructivos para la educación, que implican desterrar los hábitos y rutinas burocráticos. Prawda y Flores también proponen que en las estrategias didácticas se parta de lo concreto a lo abstracto y de lo simple a lo complejo, así como tomar en cuenta la diversidad de aptitudes (que ellos, de acuerdo con una moda reciente, denominan inteligencias) que cada estudiante posee y las cultive al máximo de su potencial, utilizando todos los medios a su disposición.²⁴

²³ Juan Carlos Tedesco, *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, FCE, 2000, pp. 50-52.

²⁴ Juan Prawda y Gustavo Flores, *México educativo revisitado: Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001, pp. 215-221.

El E
alca
E
no s
el d
Por
mic
mer
vers
a m
grac
cult
teng
la b
Cor

La i
trib
o lo:
tos a
[...]
los r

F
mir
y lin
ma
nie;
con
rea.
no)
ma:
I
no
me:
a la
en
Ém

2
p. 1:
2
inté
Dur

El Estado deberá proveer que los avances en tecnología para la educación estén al alcance de cada escuela y maestro.

El reto es formidable, pero ya existen las herramientas para afrontarlo, aunque no son gratuitas, por eso el financiamiento para la educación, la ciencia, la cultura y el desarrollo tecnológico debe crecer, pero también debe disminuir el desperdicio. Por medio de cambios institucionales concatenados en las escalas macro, meso y micro, el centralismo democrático deberá eliminar la corrupción, tanto en los segmentos altos y medios de la burocracia, como en la burocracia baja (que es la versión que más afecta a los ciudadanos comunes); habrá que suprimir los sobornos a maestros a cambio de favores y exacciones por inscribir o pasar a los alumnos de grado. Asimismo, se debe ampliar el conocimiento sobre la diversidad lingüística y cultural y entender estrategias de cobertura que, respetando su idiosincrasia, tengan los conceptos de inclusión a la sociedad global. Sin embargo, con todo y la base tecnológica disponible, la tarea principal es de los maestros y las escuelas. Como señala el mismo estudio de la UNESCO:

La importancia de la educación y del espíritu crítico pone de relieve que, en la tarea de construir auténticas sociedades del conocimiento, las nuevas posibilidades ofrecidas por Internet o los instrumentos multimedia no deben hacer que nos desinteresemos por otros instrumentos auténticos del conocimiento, como la prensa, la radio, la televisión y, sobre todo, la escuela [...] La mayoría de las poblaciones del mundo necesitan los libros, los manuales escolares y los maestros de que carecen.²⁵

En el México de hoy, la escuela es una institución regida por preceptos externos, minuciosos. Cada plantel recibe una multitud de normas, prescripciones técnicas y lineamientos de comportamiento que dejan poco margen a la autonomía de los maestros. La reglamentación rigurosa merma la independencia de los docentes, les niega responsabilidad y reduce su iniciativa. Cuando los maestros tratan de cumplir con la norma se abruman ante la cantidad de tareas burocráticas que tienen que realizar y, si las cumplen, no les ponen atención a sus alumnos (un delirio kafka-no); en consecuencia, su aprendizaje —al que se supone están destinadas las refor-mas— es deficiente.

Echarle la culpa a los docentes o a cada escuela es lo más socorrido y fácil, pero no es lo único que falla en esta historia. Las causas del deterioro de las escuelas mexicanas son múltiples, sembradas de tiempo atrás y, en buena medida, ocultas a la sociedad. Aunque los maestros son servidores del Estado, no son burócratas en el sentido weberiano, ni técnicos sin valores como alguna vez los conceptualizó Emile Durkheim, tienen márgenes amplios de autonomía dentro del aula.²⁶ Según

²⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Hacia... op. cit.*, p. 18.

²⁶ De acuerdo con Durkheim, el maestro es el representante del Estado: "Así como el sacerdote es el intérprete de su dios, el maestro es el intérprete de las grandes ideas morales de su tiempo y país", Emile Durkheim, *Education and Sociology*, Glencoe, The Free Press, 1956, p. 81 (traducción libre).

Durkheim, los maestros no deben enseñar sus propios valores porque subvierten el orden social. Éste pudiera ser uno de los postulados del integrismo cultural, heredado del régimen de la Revolución mexicana y en un tiempo pilar del corporativismo. Contra esa tendencia se levanta uno de los propósitos de las reformas educativas democráticas: llegar al *sanctum* de la educación, los salones de clase. Para ello se necesitan docentes libres, innovadores, competentes, comprometidos con su profesión y el aprendizaje de los alumnos y, por supuesto, que disfruten de retribuciones que le faciliten una vida digna.

El maestro es y seguirá siendo el agente principal del proceso educativo; de él depende su buena marcha. Hay bastantes pruebas empíricas. Allí donde hay precariedad institucional y el maestro cae en la abulia o la indiferencia ante sus alumnos, sus compañeros y la escuela, el desempeño de los niños es defectuoso, no importa que tenga a su alcance todos los medios tecnológicos. En cambio, un docente dedicado, con vocación (un verdadero profesional) aun sin esos recursos, logra que los niños aprendan, que se formen, que asimilen los atributos de la ciudadanía y se encaminen a ser seres competentes. Se puede deducir de las encuestas que se levantaron para esta investigación que los buenos maestros son alrededor del 70%, y son ellos los que abonan al aprecio social por el magisterio mexicano. Un activo del proyecto democrático y equitativo.

El fin último de la reforma democrática y equitativa pretende otorgar legitimidad a grupos que tienen importancia estratégica, como los maestros. Con ellos será posible derrotar al centralismo burocrático —y su disimulo, del nuevo federalismo— y, en el plazo largo, tener un sistema educativo federal, descentralizado y vigoroso. Un nuevo contrato social. Con él se podrá escalar hacia la sociedad del conocimiento y la globalización no será una amenaza. Los ciudadanos mexicanos del futuro tendrán instrumentos intelectuales y políticos para domesticarla.

BIB

Agu

(

Agu

(

Álv

1

Arn

1

—

—

—

—

1

Arr

Bal

Bal

Bal

Bar

Bar

Ber

Ber

Bh:

Bh:

Bo:

Bo:

Bo:

Bo:

Bo:

Bra

Bra

Bra

Bra

Bra

Bru

Bru

Bu

Bu

Bu

Bu

Ca

Ca

- Aguilar, Javier, *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo: Educación, telefonistas y ban-
cos*, México, García Valdés Editores, 1989.
- Aguirre Saldivar, Emrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integra-
ción del derecho administrativo federal*, México, UNAM, 1997.
- Alvarez, Leonardo, "La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguasca-
lientes", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2 (segundo semestre 2000).
- Arnau, Alberto, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la
Educación", en Marta del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en
México*, México, El Colegio de México, 1999.
- , *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descen-
tralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y
Docencia Económicas, 1998.
- Arriaga, María de la Luz, "El magisterio en lucha", en *Cuadernos Políticos*, núm. 27, 1981.
- Baldrige, Victor *et al.*, *Policy Making and Effective Leadership*, San Francisco, Ca., Jossey-Bass,
1978.
- Ball, Stephen J., *La micropolítica de la escuela: Hacia una teoría de la organización escolar*, Barce-
lona, Paidós, 1989.
- Barba, Bonifacio (coord.), *La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia
de los estados*, México, SEP, 2000.
- Benavides, María Eulalia y Guillermo Velasco (coords.), *Sindicato magisterial en México*, Méxi-
co, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.
- Bhatnagar, Suman (coord.), "El proyecto para el desarrollo de la educación inicial, Pro-
del", México, Transparencia, 1998, mimeografiado.
- Bolanos, Victor Hugo (coord.), *Campaña nacional por el normalismo y la recuperación de las escue-
las normales: Resumen de consensos, divergencias y aportaciones*, México, SNT, 1996.
- Bonilla Rius, Elisa, "Reforma y calidad de la educación básica: El papel del currículo y de
los materiales didácticos en la adquisición de las competencias básicas", en Secretaría de
Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. I, México, SEP, 2000.
- Bracho, Teresa (coord.), "Evaluación del programa escuelas de calidad: 2001. Síntesis gene-
ral", en <www.sep.gob.mx>.
- Bray, Mark, "Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentraliza-
tion", en Robert F. Arno y Carlos A. Torres (eds.), *Comparative Education: The Dialectic of
the Global and Local*, Lanham, Rosman & Littlefield, 1999.
- Brunner, José Joaquín, *Educación e Internet: ¿La próxima revolución?*, Santiago de Chile, Fondo
de Cultura Económica, 2003.
- Buchanan, James M., "Federalism and individual sovereignty", en *The Cato Journal*, vol. 15,
núm. 2-3 (otoño-invierno), 1995-1996.
- Burki, Shaid Javed, Guillermo Perry y William Dillingner, *Beyond the Center: Decentralizing the
State*, Washington, D. C., The World Bank (Latin American and Caribbean Studies),
1999.
- Calvo Pontón, Beatriz, "Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua",
en Victor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Modernización educativa en el norte de México*,
Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1999.

- Calvo Pontón, Beatriz *et al.*, *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2002.
- Cámara de Diputados, Decreto de presupuesto de egresos de la federación 2004 <www.camara-diputados.gob.mx>.
- Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, 1993.
- Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, *Evaluación de la educación en México*, México, Ceneval, 2004, pp. 49-95.
- , *La primera etapa: 1994-2001*, México, Ceneval, 2002.
- Chavoya, María Luisa, Sonia Reynaga y Lorena Hernández, *Perfil educativo en Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997.
- Chubb, John E. y Terry M. Moe, *Politics, Markets and American Schools*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.
- Cocorda, Esteban, *Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa argentina*, tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, 2000.
- Cohen, Ira J., *Teoría de la estructuración: Anthony Giddens y la constitución de la vida social*, México, UAM-Iztapalapa, 1996.
- Comisión Económica para la América Latina y el Caribe—Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Cepal, 1992.
- Conlan, Timothy, *From New Federalismo to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1998.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Programa de desarrollo educativo del Conafe: 1995-2000*, México, SEP-Conafe, 1995.
- , "Programas compensatorios", México, Conafe, 1997, mimeografiado.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación, *Nuevo modelo educativo*, México, Conalste, s/f.
- , *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, México, Conalste, s/f.
- Coombs, Philip H. (coord.), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 1991.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Era, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- , *La constitución de 1857 y sus críticos*, México, Clío, 1997.
- Crawford, Sue E. S. y Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", en la *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3 (septiembre de 1995).
- Dahrendorf, Ralph, *La cuadratura del círculo: Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Deceano Osorio, Francisco, "La reforma de la educación normal: 1996-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. I, México, SEP, 2000.
- Dewey, John, *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1995.
- Domínguez Pérez de Lara, María Guadalupe *et al.*, *Así guía*, Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato, 1996.
- Draper, Hal, *Karl Marx's Theory of Revolution: State and Bureaucracy*, Nueva York, Monthly Review Press, 1977.
- Drucker, Peter F., "Knowledge, Work and Knowledge Society: The Social Transformations of this Century". The Edwin L. Godkin Lecture en la Harvard University's John F. Kennedy School of Government, 4 de mayo de 1994.
- Durkheim, Émile, *Education and Sociology*, Glencoe, The Free Press, 1956.
- Elster, Jon y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Esposito Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Modernización educativa en el norte de México*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1999.
- Ezpetera, Justa, "Federalización y reforma educativa", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Ezpetera, Justa y Eduardo Weiss, "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: Tramas preexistentes y políticas innovadoras", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1 (enero-junio de 1996).
- Fernández Enguita, Mariano, *La cara oculta de la escuela: Educación y trabajo en el capitalismo*, Madrid, Siglo XXI de España, 1990.
- Ferranti, David de, Guillermo E. Perry et al., *Securing our Future in a Global Economy*, Washington, D. C., The World Bank (Latin American and Caribbean Studies), 2000.
- Flores Callejas, Alberto, "Informe del grupo de enfoque con directores de educación básica", para el proyecto *El federalismo y la descentralización educativa*, Xalapa, Ver., 16 de marzo de 2000, mimeografiado.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1989.
- Fox Quesada, Vicente, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2003.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1964.
- Fuentes, Olac, "Los maestros y el proceso político de la Universidad Pedagógica Nacional" en *Cuadernos Políticos*, núm. 21 (julio-septiembre, 1979).
- Fundación Este País, "Encuesta nacional sobre creencias, actitudes y valores entre maestros y padres de familia (Encrave)", en *Este País*, núm. 169 (abril de 2005).
- Fundación Vamos México, *Guía de padres*, México, Vamos México, 2002.
- Gobierno de Oaxaca, "Ley estatal de educación", en Francisco José Ruiz Cerrantes, *La educación oaxaqueña en sus leyes*, Oaxaca, IEPO, 2001.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Programa educativo poblano: 1993-1999*, Puebla, Secretaría de Educación Pública, 1993.
- Gómez Álvarez, David, *Educación en el federalismo: La política de la descentralización educativa en México*, Guadalajara, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Secretaría de Educación de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, 2000.
- Gongora Soberanes, Janette, "¿Carretera magisterial? o el magisterio a la carrera", en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre, 1992).
- González Schmal, Raúl, "El federalismo educativo" en Luis Morfín et al., *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, Centro de Estudios Educativos, 1995.
- Gordillo, Elba Esther, "El SNTE ante la modernización de la educación básica" en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre de 1992).
- , *La construcción de un proyecto sindical: Mi testimonio*, México, Taurus, 1995.
- Guevara Niebla, Gilberto, "Democracia y educación", en *Nexos*, vol. XXVII, núm. 336 (diciembre de 2005).
- Guaman, Amy, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Hanson, Mark, "Educational Decentralization Around the Pacific Rim", *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5 (octubre de 2000).
- , *La descentralización educativa: Problemas y desafíos*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), 1997.
- Hermida, Angel J., *Historia de la educación en el estado de Veracruz*, Xalapa de Enríquez, Ediciones Normal Veracruzana, 1986.
- Hermida Ruiz, Angel J. (comp.), *Legislación educativa de Veracruz*, Xalapa de Enríquez, Gobierno del Estado-SEC, 1994.
- Hernández Fuentes, Luis (coord.), *Las luchas magisteriales: 1979-1981*, México, Macehual, 1981.
- Hernández Ruiz, Samuel, "Federalismo y educación en Oaxaca", ponencia presentada en el

- IV Seminario sobre *El federalismo y la descentralización de la educación*, en Oaxaca, 15 y 16 de mayo de 2001, mimeografiado.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Harmondsworth, Penguin, 1968. Hay edición en español.
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, *La marcha educativa en Oaxaca: 1998-2004*, Oaxaca, IEEPO, 2004. Tres tomos.
- Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, *Disponibilidad y uso de la tecnología en educación básica: Contexto institucional*, México, ILCE, 2003.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La calidad de la educación básica en México: Primer informe anual, 2003*, México, INEE, 2003.
- Jiménez Lozano, Luz, *Gestión escolar y profesionalización docente*, tesis de doctorado en educación en el Doctorado Interinstitucional de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002.
- Jiménez Remus, Gabriel, "Auténtico federalismo y municipio libre: Demandas históricas de Acción Nacional", en la *Revista del Senado de la República*, núm. 1 (sin fecha).
- Jurado Campuzano, Norma, *La gestión escolar y el federalismo educativo: La experiencia de Chihuahua*, borrador de tesis de doctorado en ciencias sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Kafka, Franz, *El proceso*, Madrid, Cátedra, 1997 (traducción y estudio introductorio de Isabel Hernández).
- , *La muralla*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.
- Kelley Salinas, Guillermo, "Programa de educación a distancia: 1995-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. II, México, SEP, 2000.
- Kogan, Marice, "Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1996.
- Kohn, Alfie, "Why Incentive Plans Cannot Work", en la *Harvard Business Review* (septiembre-octubre de 1993).
- Kovacs, Karen, *Intervención estatal y cambio de régimen en México: El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, tesis de doctorado en sociología, El Colegio de México, 1990.
- Landay, Ferry, "The Federalist Society: The Conservative Cabal That's Transforming American Law", en *The Washington Monthly* (marzo de 2000).
- Latapí Sarre, Pablo, "¿Sirve de algo criticar a la SEP?: Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000", en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 13 (septiembre-diciembre, 2000).
- , *La SEP por dentro*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Lauglo, Jon, "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación" en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1996.
- Levi, Lucio, "Federalismo", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981.
- Levinson, Bradley, *Todos somos iguales: Cultura y aspiración en una escuela secundaria mexicana*, México, Santillana/AulaXXI, 2002.
- Loera, Ana María, "Apéndice estadístico", en Sergio Cházaro Loaiza (coord.), *La educación en México: Historia, realidad y desafíos*, México, México Desconocido, 2000.
- Loera, Armando et al., *¿Cómo transformar las escuelas?: Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Reporte final*, México, SEP, 2001.
- Loera Varela, Armando y Fernando Sandoval Salinas, "La innovación educativa en el proceso de descentralización educativa en el estado de Chihuahua", en María del Carmen Pardo

(
I
Loy
N
Loy
I
—
Loy
(
I
Lun
N
I
c
Mal
f
Mar
c
e
Mac
Mar
f
Mar
s
Mar
r
c
Mar
I
McC
c
McC
c
I
Mec
Mej
I
N
Mer
c
Mir
I
Mo
c
Mo
f
Mu
c
V
Mu

- (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Loyo, Aurora (coord.), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Piaza y Valdes, 1997.
- Loyo Brambila, Aurora, "Sindicalismo y educación en México: Las voces de los líderes", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 3 (1997).
- , *Movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1979.
- Loyo, Engracia, "El largo camino a la centralización educativa", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Lundgren, Ulf P., "Formulación de la política educativa: Descentralización y evaluación", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1996.
- Mallée, John R. (coord.), *Educación Jalisco 2000: Una revisión internacional de sus políticas y prácticas*, Guadalajara, SEJ, 2000.
- Mancera, Carlos y Luis Vega García, "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. 1, México, SEP, 2000.
- Maquaveto, Nicolás, *El principio*, México, Gernika, 2002.
- March, James y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Martínez Gutiérrez, Eugenio, *Política educativa del estado de México: 1910-1950*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1990.
- Martínez Olivé, Alba, "Construir el Programa nacional de actualización permanente de los maestros de educación básica en servicio: 1995-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. 1, México, SEP, 2000.
- Marván Laborde, Ignacio, "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1 (1997).
- McGinn, Noel, "International and National Trends in Local Governance of Education", *Educational Studies and Documents*, núm. 70, París, UNESCO, 2001.
- McGinn, Noel, Susan Street y Guillermo Orozco, *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: Un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra, 1983.
- Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978.
- Mejía Ayala, José Antonio, "Federalismo e innovación educativa en México: El caso de Nuevo León", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México: 1911-1934*, México, Centro de Estudios Educativos, 1986.
- Miranda López, Fernando, "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2 (abril-junio de 1992).
- Mocetzuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Monzón, Luis G., *Detalles de la educación socialista implantables en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1936.
- Muñoz, Aldo, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: El caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, tesis de doctorado en ciencias políticas, Universidad de Salamanca, 2001.
- Muñoz Izquierdo, Carlos et al., "Evaluación del impacto y efectividad de costos del Programa

- para abatir el rezago educativo (PARE): Informe ejecutivo”, México, CEE, DIE-Cinvestav, 1994, mimeografiado.
- Murillo, María Victoria, “Recovering Political Dynamics: Teachers’ Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 1 (primavera de 1999).
- Neave, Guy, “La educación superior bajo la evaluación estatal: Tendencias en Europa Occidental 1986-1988”, en *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5 (otoño de 1990).
- Noriega Chávez, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994*, México, Universidad Pedagógica Nacional y Plaza y Valdés, 2000.
- O’Connor, James, *The Corporations and the State: Essays on the Theory of Capitalism and Imperialism*, Nueva York, Harper and Row, 1974.
- Observatorio Ciudadano de la Educación, “Comunicado 93”, 15 de febrero de 2003.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Foro mundial sobre la educación: Declaración de Dakar*, París, IPE-UNESCO, 2000.
- , *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, Ediciones UNESCO, 2005.
- , *World Declaration on Education for All: Meeting Basic Learning Needs*, París, UNESCO, 1990.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Conocimiento y aptitudes para la vida: Resultados de PISA 2000*, México, Santillana/AulaXXI, 2001.
- , *Encuesta económica de México*, México, OCDE, 2005.
- , *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, París, Perspectivas OCDE.
- Ornelas, Carlos, “Equidad: Educación comunitaria y programas compensatorios”, en Carlos Ornelas (comp.), *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Santillana/AulaXXI, 2001.
- , “Incentivos a los maestros: La paradoja mexicana”, en Carlos Ornelas (comp.), *Valores, calidad y educación*, México, AulaXXI/Santillana, 2002.
- , “La descentralización de la educación en México: El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 1998.
- , *El perfil del maestro del siglo veintiuno*, Villahermosa, IV Comité Regional de la UNESCO y Secretaría de Educación de Tabasco, 1999.
- , *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo: La descentralización*, México, Porrúa, 1988.
- Osorio Cárdenas, Ildefonso, *Normatividad escolar*, Naucalpan, estado de México, Edición del autor, 1998.
- Osuna Huerta, Yolanda (coord.), *Educación para la vida*, Villahermosa, Secretaría de Educación de Tabasco, 2000.
- Pardo, María del Carmen, “El órgano central: La tarea normativa y reguladora”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Parga, Lucila, *La construcción de los estereotipos de género en la escuela secundaria*, borrador de la tesis de doctorado en ciencias sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006.
- Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 2002.
- , *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, México, SEP, 1992.
- , *Plan nacional de educación*, México, SEP, 1977.
- , *Programa de desarrollo educativo: 1995-2000*, México, SEP, 1996.

- _____, *Programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte: 1984-1988*, México, SEP, 1984.
- _____, *Programa para la modernización educativa: 1989-1994*, México, SEP, 1989.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Prawda, Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grigalbo, 1984.
- Prawda, Juan y Gustavo Flores, *México educativo revisado: Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001.
- Quiroz Lima, Elena, *Modelo educativo y competencias profesionales en el IPN y el ITESM*, borrador de tesis de doctorado en ciencias sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006.
- Raby, David L., *Educación y revolución social en México*, México, Sep-Senetas, 1974.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo, "La transformación de la gestión escolar: Factor clave para mejorar la calidad de la educación", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. I, México, SEP, 2000.
- Ravitch, Diane, "The Test of Time", en *Education Next*, vol. 3, núm. 2 (primavera de 2003).
- Reimers, Fernando, "When Teachers Teach Well: Understanding the Academic Success of First Generations Students", Ponencia presentada en la Reunión 46 de la Comparative and International Education Society, en Orlando, Fla., en marzo de 2002.
- Requejo, Ferran, "La acomodación 'federal' de la plurinacionalidad: Democracia liberal y federalismo en España," en Enric Fossas y Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Reséndiz García, Ramón, "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México: 1978-1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2 (abril-junio de 1992).
- Reyes Heróles, Jesús, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, SEP, 1985.
- _____, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1974 (edición original, UNAM, 1957). Tres tomos.
- Rhoden, Diana, "Education Decentralization in Argentina: A Global-local Conditions of Possibility? Approach to State, Market, and Society Change", *Journal of Education Policy*, vol. 15, núm. 6 (2000).
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México: De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Rodríguez Rodríguez, Raúl, "Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León", en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Modernización educativa en el norte de México*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1999.
- Rogel, Rosario, *Los laberintos de la descentralización educativa*, México, Gernika, 2004.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis y G. Sabbir Chema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C., World Bank Staff Working Papers, 1984.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Barcelona, Edicomunicación, 1999.
- Ruiz Cervantes, Francisco José, "El proceso de federalización educativa en Oaxaca", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Sacristán, José Gimeno, *El currículum: Una reflexión sobre la práctica*, Barcelona, Morata, 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Discurso en la presentación del programa para la modernización educativa: 1989-1994 en Monterrey, N.L.", boletín informativo de la Secretaría de Educación Pública, 9 de octubre de 1994. Fotocopiado.
- _____, *México: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000.

- Sandoval Flores, Etelevina, "La educación básica y las posibilidades de cambios", en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre de 1992).
- Santizo, Claudia, "Las perspectivas del nuevo federalismo educativo: Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.
- Schiefelbein, Ernesto y Paulina Schiefelbein, "Three Decentralization Strategies in Two Decades: Chile 1981-2000", *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5 (2000).
- Schmelkes, Sylvia, "Teacher Evaluation, Mechanisms and Students Achievement: The case of Carrera Magisterial in Mexico". Ponencia presentada el Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, en Washington, D.C. (14-17 de marzo de 2000).
- , *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Schmitter, Phillip C., "Still the Century of Corporatism", en *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1 (1974).
- Secretaría de Educación de Tabasco, *Programa educativo del estado de Tabasco: 1995-2000*, Villahermosa, SET, 1995.
- Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3 y Ley General de Educación*, México, SEP, 1993.
- , *Compromiso social por la calidad de la educación*, México, SEP (agosto de 2002).
- , *El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales cifras 2002-2003*, México, SEP, 2003.
- , *Informe de labores: 1999-2000*, México, SEP, 2000.
- , *Informe de labores 2004-2005*, México, SEP, 2005.
- , *La descentralización educativa: Avances de un proyecto nacional*, México, SEP, 1986.
- , *Memoria: 1976-1982*, México, SEP, 1982.
- , *Plan y programas de estudio 1993. Educación básica: Secundaria*, México, SEP, 1993.
- , *Primaria: Plan y programas de estudio*, México, SEP, 1993.
- , *Programa enciclomedia: Documento base*, México, SEP, 2004.
- Sejersted, Francis, "La democracia y el imperio de la legalidad", en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SEP-SNTE, *Lineamientos generales para el establecimiento del programa de carrera magisterial*, México, SEP, 1993.
- , *Lineamientos de carrera magisterial: 1998*, México, SEP, 1998.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, "Criterios para el establecimiento del Programa nacional de actualización permanente de los maestros de educación básica: Satisfacción de una demanda", México, SNTE, 1994. Folleto.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, *Primer Congreso Nacional de Educación*, México, SNTE, 1994. Diez tomos.
- Solana, Fernando, "Prólogo", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria: 1976-1982*, t. II, México, SEP, 1982.
- Stockman, David A., *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, Nueva York, Harper and Row, 1986.
- Street, Susan, "Burocracia y educación: Hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2 (mayo-agosto de 1983).
- , *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal: 1976-1982*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1992.
- Stufflebeam, Daniel L., "La evaluación orientada hacia el perfeccionamiento", en Daniel Stufflebeam y Anthony J. Shinkfield, *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia y Paidós, 1987.

BIB

Sul

Sul

Tau

Tau

Tau

Te

Tr

Ty

Vá

Ve

Vil

We

We

We

Wi

Wi

PE

Cá

Di

El

El

El

Es

- Subsecretaría de Educación Básica y Normal, *Plan de estudios: Licenciatura en educación primaria*, México, SEP, 1997.
- Subsecretaría de Educación Elemental, *Programa para la modernización educativa: 1989-1994: Ajustes al programa vigente en la educación primaria*, México, SEP, 1990.
- Tarlon, Charles D., "Simetría y asimetría como elementos del federalismo: Una especulación teórica", en Enric Fossas y Ferran Reguejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Tato, Teresa, "Education Reform and State Power in Mexico: The Paradoxes of Decentralization", *Comparative Education Review*, vol. 43, núm. 3 (agosto de 1999).
- Taylor, Charles, "Valores comparados y divergentes", en Enric Fossas y Ferran Reguejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Tedesco, Juan Carlos, *Educar en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Transparencia Internacional, "Robando el futuro: Corrupción en el salón de clases", en *Educación 2001* (núm. 129, enero de 2006).
- Tyack, David y Larry Cuban, *En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Vazquez, Josefina Zoraida, "Un siglo de descentralización educativa: 1821-1917", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.
- Velázquez, Victor Manuel, "Hacia una cultura de la evaluación: 1994-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. II, México, SEP, 2000.
- Villarreal, Héctor, *La asignación de recursos públicos a la educación: Problemática y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Weiler, Hans, "Control Versus Legitimacy: The Politics of Ambivalence", en Jane Hannaway y Martin Carnoy (comps.), *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?*, San Francisco, Ca., Josey-Bass, 1993.
- Weiler, Hans N., "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Miguel A. Pery-ra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1996.
- Whitty, Geoff, Sally Power y David Halpin, *Devolution and Choice in Education: The School, The State and the Market*, Londres, Open University Press, 1998.
- Winkler, Donald y Taryn Rounds, "Educational Reform in Chile: Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice", *Economics of Education Review*, vol. 15, núm. 4 (1996).

PERIÓDICOS Y REVISTAS

Camara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*
 Diario Oficial de la Federación
 El Heraldillo de Puebla
 El Sol de México
 El Universal
 Este País

Excelsior

Gobierno de Chihuahua, "Ley estatal de educación", Chihuahua, *Diario Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 1997.

Gobierno de Jalisco, "Ley de educación pública del estado de Jalisco", Guadalajara, *Periódico Oficial de Jalisco*, 26 de agosto de 1997.

Gobierno de Nuevo León, "Ley de educación para el estado de Nuevo León", Monterrey, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de octubre del 2000.

Gobierno de Puebla, "Ley de educación del estado de Puebla", Puebla, *Diario Oficial de Puebla*, 9 de marzo de 2000.

Gobierno de San Luis Potosí, "Ley de educación del estado de San Luis Potosí", San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado*, 16 de junio de 1995.

Gobierno de Tabasco, "Ley de educación del estado de Tabasco", Villahermosa, *Diario Oficial del Estado*, 17 de febrero de 1997.

Gobierno de Veracruz, "Ley de educación para el estado de Veracruz-Llave", Xalapa, *Gaceta Oficial*, 21 de diciembre de 1993.

Gobierno de Zacatecas, "Ley de educación del estado de Zacatecas", Zacatecas, *Periódico Oficial*, 29 de junio de 1999.

Gobierno del estado de México, "Ley de educación del estado de Mexico", Toluca, *Diario Oficial del Estado de México*, 5 de agosto de 1997.

*La Jornada**Milenio**Proceso**Quórum**Reforma*

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*

The Washington Post

AP
EL

An
de
sist
de
rrie
po:
zac
tal
po:
del

por
po:
roc
cu
gol
lib

en
tin:
tra:
y p
es:
ad:
plc
int

DEI

Co
coi

APÉNDICE A.

EL PODER, LA BURROCRACIA Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Instituir las libertades básicas, así como satisfacer los diversos deseos de los ciudadanos, impone cierta programación y organización social.

JOHN RAWLS, *Liberalismo político*

Analicé los propósitos gubernamentales explícitos al promover la descentralización de la educación: elevar la calidad, fortalecer la equidad y mejorar la eficiencia del sistema, a la luz de los juegos del poder y sus resultados en la educación. Hacerlo de esta manera implicó combinar elementos de naturaleza diversa, armonizar corrientes de pensamiento que aparecen como antagónicas con el fin de examinar la política educativa, adentrarse en los debates acerca del federalismo y la descentralización, así como para abordar el estudio de la educación básica en los estados. Por tal motivo, fue necesario recurrir a conceptos y darles un significado lo más preciso posible, aunque en algunos de ellos era inevitable cierta ambigüedad, como en el del federalismo, que requirió un capítulo aparte.

El uso de nociones tales como el federalismo, la calidad de la educación o la mayoría del prestigio social del magisterio otorgan legitimidad a quienes ostentan el poder político —antes con el PRI o después con el PAN— mas no significa que la burocracia que administra las instituciones esté dispuesta a perder el control de los recursos que significó la centralización. La transferencia de la autoridad educativa del gobierno federal a los de los estados no implica que éstos tengan mayores grados de libertad y autonomía en la toma de decisiones, no al menos en las trascendentes.

El Acuerdo de 1992 destacó por las dimensiones de la transferencia, por el cambio en ciertas normas y reglas políticas, pero no por una alteración significativa de las rutinas de las instituciones y las burocracias que las administran; tampoco por mudanzas trascendentes en la vida de las escuelas, por más que hayan surgido nuevos actores y protagonistas en los estados. El caso de la descentralización educativa mexicana es rico en símbolos políticos y alegorías que si bien emergen de hechos concretos, adquieren vida propia en el discurso y en las explicaciones convencionales; por ejemplo, *el nuevo federalismo* que tanto se menciona. Tampoco aparecen manifestos los intereses políticos de los protagonistas, más allá de sus propias declaraciones.

DEMARCAACIONES TEÓRICAS

Con el fin de unir los conceptos de poder, dominación, autoridad, legitimidad y control en las sociedades democráticas, recurri al tipo ideal de la teoría weberiana-

na. Como señala Susan Hekman, quien es una de las académicas que más se han esforzado por sistematizar las aportaciones de Weber, "En ciertos puntos, la teoría de Weber es vaga y aun confusa, y adolece de la precisión y refinamiento de una explicación filosófica sofisticada [...] Sin embargo, aun cuando a Weber le falta la sofisticación filosófica propia de algunas de las explicaciones contemporáneas, su teoría del tipo ideal es importante debido a que está relacionada con ciertos aspectos de la controversia actual..."¹

Según Hekman, citando a Weber, los tipos ideales no son realidad histórica ni verdadera sino conceptos cuyo propósito es implantar un medio de comparación con la realidad concreta con el fin de revelar su significado. Tampoco son hipótesis ni descripciones de la existencia sino "patrones" con los que se pueden comparar ejemplos empíricos. La creación de este instrumento, implica la síntesis de varios rasgos o características de los hechos que el investigador selecciona. Weber discute dos factores: el primero es la naturaleza de las preguntas planteadas en la investigación; el segundo es la lógica inherente a los conceptos mismos. Los rasgos que constituyen el tipo ideal se combinan de acuerdo con su compatibilidad. Su idea es que los conceptos no pueden amontonarse de modo arbitrario. En síntesis, los tipos ideales son conceptos construidos con lógica, no son producto de la moda o los caprichos de los científicos sociales. En este libro se recurrió a tipologías weberianas para desplegar la narrativa; por ejemplo, el federalismo clásico, el nuevo federalismo y el federalismo barroco.

Además de los patrones para clasificar los hechos y la información que surgieron de la investigación de campo y la revisión bibliográfica, tengo que precisar el uso que di a ciertas palabras clave. Aunque cada capítulo demandó nociones particulares, las notas que siguen delimitan los conceptos para el discurso analítico general. Construí el marco teórico a partir de dos grupos de conceptos reunidos alrededor del poder político y el cambio institucional.

En la literatura especializada hay profusión de definiciones y usos acerca de la política, casi todas adecuadas a los objetos de estudio. En inglés las palabras *Policy* y *Politics* se distinguen entre sí por su significado. La primera denota la elaboración de cierta estrategia de acción en determinado campo. En inglés *policy* sirve para indicar un proyecto o técnicas de administración y hasta manuales de operación para regular el comportamiento habitual de los encargados de su ejecución. La segunda indica la idea de lucha por el poder, de conflicto y toma de posición dentro de un régimen político determinado. La primera es una categoría de administración pública y la segunda corresponde a la ciencia política. Ésta ocupa la mayor parte de las preocupaciones de este estudio. En español no se cuenta con esa diferencia y se usa el término política para referirse a las dos nociones, lo cual conduce a equívocos.²

¹ Susan J. Hekman, *Max Weber: El tipo ideal y la teoría social contemporánea*, México, McGraw Hill/UAM-Iztapalapa, 1999, p. 13.

² Incluso ha dado lugar a la creación de pleonasmos. Una traducción literal de la *Public policy*, popular en la literatura de Estados Unidos, se usa en México desde de finales de los ochenta como *Política pública*. Las limitaciones en el lenguaje y los usos recientes en la literatura especializada dificultan hacer las diferencias y los matices del caso. Trataré de evitar esas ambigüedades en la medida de lo posible.

La mayoría de los análisis acerca de la política educativa en México, en especial los de estudiosos nacionales, no se refieren a la idea de conflicto, casi siempre se examinan las estrategias y planes del gobierno, se les critica o reconocen sus avances.³ Escasean los trabajos que delimiten los conceptos y las aristas principales para el análisis del poder político y la educación.⁴

PODER

No obstante que se puede describir el poder de la naturaleza, como el de un humano, el poder de tal empresa para impedir que otras se apoderen del mercado o el poder de un bateador de beisbol, aquí se intenta definir al poder político, aquel que tiene a las personas como sujetos y objetos de su ejercicio. A pesar de más de dos mil años de preocupaciones de filósofos y teóricos, quizá no haya una palabra más utilizada y tan poco definida en la literatura política que el poder. Los analistas del siglo veinte se basaron en las reflexiones de Aristóteles, Platón, Maquiavelo, Marx, Weber, Gramsci y otros pensadores de grueso calibre para sistematizar sus ideas acerca del poder. El campo más amplio del ejercicio del poder político es el Estado y sus instituciones.

Los estudiosos del poder político han concentrado sus preocupaciones en dos aspectos fundamentales: [1] el concepto del poder en sí mismo y, [2] las orientaciones y los tipos de poder que es necesario distinguir, así como las estructuras e instituciones donde se ejerce. En general, el poder político se entiende como la capacidad (de la raíz latina *potere*) que tienen unas personas para afectar la vida y acciones de otras. Esto implica cierto grado de dominación y, en consecuencia, la lucha en contra o la aceptación de tal atadura. Una definición tan amplia resulta poco útil para un estudio que abarcó tres planos de análisis: macro, meso y micro. Por lo tanto, se requiere más precisión en el significado.

La tradición marxista postula que en cada etapa histórica de la humanidad el poder lo ejerce siempre la clase que posee los medios de producción, que se hace del gobierno y controla las instituciones sociales, es la clase dominante. Mas a esa clase siempre hay otras subordinadas que se oponen a su poder: la lucha de clases como

³ Pablo Larapi en su libro, *Análisis de un sexenio de educación en México*, México, Nueva Imagen, 1981, realizó el análisis de la política como estratagema. El definió la política educativa como: "[...] el conjunto de acciones del Estado que tienen por objeto el sistema educativo. Estas acciones incluyen desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones" (p. 45). Mas en su texto no mostró preocupaciones por el poder del Estado, ni quien lo ejerce, aunque si emitió juicios sobre el poder del sindicato.

⁴ Hay excepciones notables aunque algo añejas. El de Mary Kay Vaughan, *Estado, clases sociales y educación en México*, México, SEP/80, 1982; y el de Samuel Salinas Alvarez y Carlos Imaz Cispiert, *Maestros y juegos del poder* determinaron la creación de la SEP y la definición de la educación como una política del Estado mexicano. El segundo es un alegato ideológico, con ciertos referentes empíricos de corto plazo (1979-1982), de la dominación que ejerce el Estado sobre el magisterio.

el motor de la historia devino en una sentencia clásica del marxismo. La extensión de esa determinación económica, según V.I. Lenin, fue que el Estado no era más que el brazo ejecutivo de la burguesía, la clase dominante en el capitalismo.⁵ Quienes continuaron esa tradición, en especial el filósofo italiano, Antonio Gramsci, abandonaron el determinismo economicista del marxismo y arguyeron que la cultura y la educación eran tan importantes como la economía y la política para que las clases poseedoras preservaran su hegemonía. Gramsci postuló que las clases subordinadas deberían tomar en cuenta a la educación en sus estrategias de lucha contra el poder dominante. La hegemonía, en la interpretación gramsciana, es una manifestación social que articula y da coherencia a un conjunto de ideas en tiempos y espacios determinados.⁶ En la escuela y las instituciones de la cultura (aun dentro del mismo Estado), hay pugnas —ideológicas y políticas— por el control y la dirección, donde una corriente predomina, pero su dominio no es absoluto. Por ejemplo, las contiendas entre la SEP y el SNTE por la dirección de la educación nacional, aunque soterradas, son un ejemplo práctico de esta concepción.

Si bien los enfoques marxistas proveen herramientas para interpretar los conflictos, son insuficientes para explicar los aspectos positivos del poder y las políticas de consenso y conciliación social. Cuando digo positivo no me refiero a una acción benevolente, sino que el poder produce consecuencias concretas, resultados. En contraste con las visiones marxistas, donde el poder político es perverso porque sirve a la dominación de unos hombres sobre la sociedad, se levantan las persuasiones funcionalistas, donde el individuo —no la clase social o el grupo— es el sujeto de análisis y objeto del poder; se le concibe como un ciudadano que acepta la vida en sociedad y delega en otros la facultad de decidir y dirigir. Al igual que los marxistas ortodoxos, los defensores de una visión armónica de la sociedad van en retirada. Ellos suponen que —al menos en las democracias desarrolladas— existen relaciones de poder éticas, apropiadas y deseables para alcanzar el *bien común*.⁷

En contraste con esas posiciones extremas, cargadas de juicios morales y posturas ideológicas, emergen corrientes *neoinstitucionalistas* que, apoyándose en los trabajos de autores como Nicolás Maquiavelo (*Nicoló Maquiavelli*) y Max Weber, procuran

⁵ Las dos piezas fundamentales donde Marx y Engels sintetizan su postura política y social, que dieron forma a una escuela de pensamiento que revolucionó al mundo en el siglo veinte son: "El manifiesto del partido comunista", en Karl Marx y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1971, t. I, pp. 12-50; y "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política", en Karl Marx, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1971, t. I, pp. 341-346. Esta pequeña sinopsis se considera el *Locus classicum* del marxismo. La traducción más acabada del pensamiento de Lenin respecto al poder político se encuentra en "El estado y la revolución", en V.I. Lenin, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1969, pp. 272-365. En un pasaje de ese opúsculo, Lenin sentenció: "La república democrática es la mejor envoltura política de que puede revestirse el capitalismo; y, por lo tanto, el capital, al dominar [...] esta envoltura, que es la mejor de todas, cimienta su poder de un modo tan seguro, tan firme, que no lo conmueve ningún cambio de personas, ni de instituciones, ni de partido dentro de la república democrática burguesa" (p. 281).

⁶ Cf. Antonio Gramsci, *La alternativa pedagógica*, Barcelona, Novaterra, 1976. Mario A. Manacorda (ed.).

⁷ Ésta sería la ciencia social parsoniana (de Talcott Parsons), según Martin Carnoy en su *The State and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 209.

explicar *qué es y cómo se ejerce el poder político* y no tanto cómo debería ser. Debido a los propósitos analíticos de este libro, aquí se aceptan ciertas premisas de esos enfoques y con ellas se construyen más conceptos.

El poder político implica la dominación de unas personas sobre otras pero, de la misma manera, incluye la capacidad de alcanzar propósitos compartidos. Ya sea que el poder lo ejerza una clase social, un grupo de ciudadanos o un solo individuo, tiene que ver con el gobierno de la sociedad y la organización del Estado. El poder es la habilidad de obtener lo que se anhela. Quien detenta poder acumula prestigio, riqueza, lealtades y se afianza a triunfar. El poder genera el método vital de satisfacer casi todo tipo de deseos. Pero, como apunta Maquiavelo, el príncipe (o el líder) que pierde el poder por mal uso de sus instrumentos, pierde fortuna, buena fama y se puede acarrear el odio de quienes antes lo reverenciaban. Entonces, el poder político se puede definir como la capacidad que tienen ciertos actores en posiciones de mando para imponer estrategias y visiones (de educación, por ejemplo) que pueden generar oposición, pero también consenso y credibilidad a esos actores y a las instituciones que se hacen cargo de poner en práctica esas estrategias. En el segundo caso se puede afirmar que el ejercicio de la autoridad es legítimo.

En consecuencia, aquí se rechaza la idea extendida de que el poder político es más que nada la consecución de la obediencia, pero sí que el ejercicio del poder requiere de medios apropiados para alcanzar los fines que se propone un gobierno. Esos fines son legítimos si se basan en aspiraciones mayoritarias, que se expresan en forma democrática y son congruentes con la constitución y las leyes. La noción y el juicio políticos que se preocupan por los criterios de eficacia en el logro del fin, no conducen a la sociedad de los virtuosos ni a la vida republicana, como diría Maquiavelo, sino a la tiranía o el despotismo. Allí, el ejercicio del poder es ilegítimo.⁸

Esta concepción fue necesaria para analizar las relaciones de poder en la política macro y meso, en los ámbitos del gobierno federal y de los estados. En tanto que las relaciones sociales en el ámbito micro —en una escuela, por ejemplo— más que entre actores sociales, los juegos del poder se dan entre protagonistas concretos. En las escuelas y otras instituciones pequeñas, debido a la cercanía y conocimiento personal que pueda existir entre sus miembros, más que de dominación se puede hablar de control o influencia.⁹

Por tal razón, el concepto de poder en la escala micro, en el centro de trabajo, siguiendo a Ball, se aplica de un modo particular. El poder en la escuela no involucra una referencia a una posición o capacidad como tal, sino al desempeño, la realización y el conflicto de intereses (personales, ideológicos y políticos). El ejercicio del control, es decir, la realización de la voluntad o de los propósitos propios, la defensa de conveniencias, suponen siempre despliegue de medios de acción en situaciones

⁸ Cf. Nicolás Maquiavelo, *op. cit.* En especial los capítulos 7 y 18.

⁹ Aun en casos de un director de escuela autoritario en extremo, es difícil argüir que *domine* a los maestros que laboran en ella, mas sí ejerce cierto poder e influencia sobre ellos. Por ejemplo, en la asignación de cargas de trabajo, tensar o relajar la disciplina, aislar a un maestro o un grupo de ellos del resto de la planta docente o el uso de otros medios del poder.

definidas. Tal maniobra permite enfrentar obstáculos, entre los que se encuentran las acciones de otros.¹⁰

No obstante que parte de perspectivas analíticas y preocupaciones teóricas diferentes, Michel Foucault, ofrece variantes que, al no tomarlas en sus extremos, me sirvieron para el análisis del poder sindical y el control que ejerce el SNTE sobre el magisterio. Foucault afirma que el poder disciplinario (o de gremio, se puede agregar), se apoya en tres técnicas. La primera es la vigilancia jerárquica, es decir un sistema de vigilancia de arriba para abajo y de vigilantes vigilados (por ejemplo, los dirigentes seccionales supervisan a sus agremiados, pero los delegados del CEN los vigilan a ellos). La segunda se refiere a la sanción normalizadora: homogeneidad de las normas y normalización de los juicios. La tercera es el examen, que implica una función que permite calificar, clasificar y castigar.¹¹

CONTROL

Hay dos medios indispensables para el ejercicio del poder político y su empleo en el ámbito escolar, así como en las respuestas y oposiciones al poder: control e influencia. El control, al igual que la dominación, dependen del tipo de institución, puede ser jerárquico, burocrático, dirigido por sus miembros o sus agrupaciones (partidos políticos o sindicatos) o por la comunidad de profesionales, en este caso, los educadores mismos. El poder burocrático requiere de un proceso de control normativo para asegurar que las líneas de dominación lleguen a las unidades más pequeñas del sistema en forma de preceptos y procedimientos. Según Apple, las rutinas del control técnico se basan en los materiales educativos elaborados por expertos y en las evaluaciones de todo tipo.¹² Asociado al empleo del poder, pero divergente en cuanto a quién lo ejerce, emerge el control social; éste se refiere a las demandas que hacen actores sociales, grupos de académicos, periodistas y otros protagonistas que exigen que los dirigentes del SEM y del sindicato rindan cuentas y abran las escuelas al escrutinio de la sociedad, en particular a los padres de familia.

En la escala nacional las pugnas por el control político se dan entre la SEP, el SNTE y otros sindicatos que, a su vez, son instituciones cuyos actores están lejos de ser homogéneos, seguir una misma línea política o ser dóciles agentes de decisiones tomadas en las cúpulas. Por el contrario, las instituciones están plagadas de conflictos y defensa de intereses disímolos. En los estados las luchas por el poder se dan entre las autoridades locales, secciones del SNTE y sindicatos regionales. Empero, los gobiernos estatales se encuentran en una situación incómoda, pues compiten por el control y sienten las presiones de la SEP, del Comité Ejecutivo Nacional del

¹⁰ Stephen J. Ball, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹¹ Michel Foucault, *Vigilar...*, *op. cit.*, p. 179. El tercero de esos elementos tiene connotaciones psicológicas que, junto con otros recursos, utilicé para el análisis de la carrera magisterial.

¹² Michael Apple, *Educación y poder*, Barcelona, Paidós/MEC, 1987, pp. 155-157.

SNTE, del Congreso federal y enfrentan las demandas de la ciudadanía. Además, en varios estados, resisten la presión y movilización, a veces violenta, de las facciones disidentes del SNTE o de otros grupos radicales.

La influencia difiere de la autoridad y el control en que tiene varias fuentes dentro de una institución o en la vida política en general. Se inserta en las relaciones reales y los juegos del poder y no se sitúa en un fundamento legal abstracto, que no es permanente sino variable y opera mediante negociaciones, manipulaciones, intercambios y movimientos de opinión.¹⁸ La toma de decisiones es un proceso político, la esencia de la acción política no es un proceso racional abstracto, que se derive de un organigrama, aunque éste puede informar los flujos del poder, la estructura jerárquica y las rutinas burocráticas. El poder y la autoridad se basan lo mismo en normas legales que en las reglas del juego político. Las primeras son estables y tienden a la uniformidad; las segundas son dinámicas y volubles.

En resumen, el poder burocrático requiere de cuatro tipos de control. Primero, normativo, el establecimiento de leyes y reglamentos; segundo, el control técnico, con base en el currículum; tercero, el control político, que emana de las relaciones de poder y la influencia que puedan ejercer ciertos actores; y cuarto, el control de los recursos financieros, la fuente más importante del poder. Este artículo analítico me permitió definir al centralismo burocrático, que es lo opuesto al federalismo.

De esos enunciados derive otras nociones abstractas: dominación, legitimidad y autoridad, que conecte con otro concepto crucial para el análisis: la burocracia.¹⁴

DOMINACIÓN

En las teorías marxistas, la dominación se expresa siempre conforme a la clase social y no de individuos (a menos que representen los intereses de dichas clases, como Luis Bonaparte, en *El 18 Brumario* de Karl Marx). Mas los enfoques funcionalistas son insatisfactorios porque tienden a negar que exista dominación en las sociedades contemporáneas, si acaso como algo esporádico y sólo en regímenes despóticos; además, tienden a poner el énfasis en las estructuras legales, como si la legislación fuera la realidad misma. El enfoque neoinstitucionalista toma en cuenta tanto una como la otra tendencias en la dominación, pero ofrece otras avenidas por su carácter analítico y la propensión a elaborar *tipologías* con el fin de diferenciar situaciones.

Partiendo de la noción de Weber: "En el sentido general de poder y, por lo tanto, de la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la conducta ajena, la

¹⁸ E. Hoyle, "Micropolitics of Educational Organizations", en *Educational Management and Administration*, vol. 10, 1982, pp. 87-98. Citado por Ball, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴ Uno de los problemas al tratar de clasificar las nociones de poder político, macro y micro, por ejemplo, es que las palabras y categorías no se excluyen, se puedan considerar sinónimos o sus fronteras no son nítidas. Es el caso de las palabras de poder y autoridad. Por tal razón, en ensayos de este tipo se recurre a convenciones, con validez exclusiva para el trabajo en curso.

dominación puede presentarse en las formas más diversas.”¹⁵ Poco más adelante él expresó:

Consiguientemente, entendemos aquí por “dominación” un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre los actos de otro (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (“obediencia”).¹⁶

Es posible que Weber quisiera significar cierta relatividad en las palabras al usar con exceso las comillas y los paréntesis en esa expresión. Él mismo puso límites a esa definición en virtud de que la dominación se puede ejercer por diferentes métodos que no se excluyen entre sí: compenetración, inspiración o persuasión racional. El método de persuasión racional es más trascendente desde el punto de vista de la sociología política, porque significa que unos aceptan el mandato por conveniencia, a sabiendas de que obedecen, o a cambio de alguna contraprestación económica o política: ven al poder como una relación contractual, en la tradición que inauguró Jean-Jacques Rousseau. Un ejemplo claro de ese tipo de dominación es el que ejercen los líderes —aun los que se oponen a Elba Esther Gordillo— sobre el conjunto de los trabajadores de la educación básica. Ellos aceptan la dominación y jerarquía sindical, a cambio de seguridad en el empleo, prestaciones y protección laboral, hasta en el caso de faltas graves.

Más allá del ejercicio de la dominación por uno o varios métodos, su concepción implica un lazo entre el poder y la política, las instituciones y los ciudadanos. Este epítome de la dominación me permitió forjar explicaciones empíricas más allá de los juicios morales o la noción del poder como algo perverso; en las sociedades democráticas hay poderes legítimos.

LEGITIMIDAD

Para Weber, existen tres tipos de dominación legítima. Él supuso que hay cierto grado de anuencia de parte de los dominados, en contraposición al dominio ilegítimo, que ejercen tiranos y dictadores. Según este autor: el fundamento primario de la legitimidad del poder puede ser:

1] De carácter *racional*: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2] De carácter *tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

¹⁵ Max Weber, “Sociología de la dominación”, *op. cit.*, p. 696.

¹⁶ *Ibid.*, p. 699.

dad
o r
nas
ple
qu
rea

eje
tico
per
mc
qu
ma

el j

de
pre
pu
de
crá

do
ser
coi
coi

te
un

se
ley
se

El
tra
ba
cac

de g
ma

3] De carácter *carismático*: que descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo y ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática).¹⁷

Los tipos ideales de dominación, como en casi todas las construcciones weberianas, sólo son puros en su forma, no en la realidad, pues ésta es mucho más compleja. No obstante, para el ningún conocimiento es posible sin una ponderación ya que los conceptos y las categorías son los instrumentos necesarios para abstraer la realidad concreta, que no puede comprenderse en su totalidad.

La tipología sociológica tiene la ventaja de ofrecer alternativas analíticas. Por ejemplo, se puede hablar de carisma hereditario, institucional, patriarcal, burocrático o de cualquiera otra forma particular. Por ejemplo, se puede calificar a una persona que no tiene un cargo formal en la organización sindical, como el "líder moral" o el "cacique" dependiendo de la alternativa que se elija. "Hay, empero, que atribuirle en casi todos los casos imaginables un mínimo de poder decisivo de mando...".

La parte medular de la teoría de la dominación de Weber radica en señalar que el poder y la dominación no se dan en el vacío; requieren de un contenido:

Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se deben colocar en manos de alguien poderes imperativos. El poder de mando puede tener una modesta apariencia y el jefe puede considerarse como "servidor" de los dominados. Esto ocurre casi siempre en el llamado *gobierno directamente democrático*.¹⁸

Esta observación es fundamental, pues la retórica es familiar a los mexicanos donde siempre los políticos encumbrados y los altos funcionarios se consideran servidores públicos, guardianes de las virtudes políticas y nunca se ven a sí mismos como integrantes de un grupo dominante. Gobiernan, no dominan, dicen. En esta concepción gobernar es dominar, mas de forma legítima.

La subsistencia de todo tipo de dominación, según Weber, se manifiesta mediante la autojustificación que apela a la legitimidad. Para él, lo legítimo se expresa en un sistema de normas racionales estatuidas, sean éstas pactadas u otorgadas, las que se obedecen en tanto que son obligatorias. Ese sistema de normas (constituciones, leyes, tradiciones o mandato divino) legítima a quien dispone de mando y su poder se ejerce de acuerdo con esas normas. "Se obedece a las normas no a las personas." El presidencialismo mexicano en buena medida se puede explicar por la vía de la tradición revolucionaria que institucionalizó el poder del presidente mientras duraba en su mandato constitucional. Importaba "la investidura" no la persona, aunque cada presidente le impuso su sello personal al acto de gobernar.¹⁹

¹⁷ Max Weber, *op. cit.*, p. 172. Énfasis en el original.

¹⁸ Max Weber, *op. cit.*, p. 701.

¹⁹ El mejor estudio respecto a este punto sigue siendo el de Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Moritz, 1974. En ese libro hace un análisis del sello que le imprimió a su mandato Luis Echeverría (1970-1976).

No obstante que en la teoría política la idea de legitimidad se puede rastrear hasta los clásicos helénicos, fue Weber quien formuló la concepción de que la legitimidad se basa en la creencia y en la conformidad con las condiciones sociales establecidas. Esta noción es subjetiva en primera instancia porque brota de la *convicción* de parte del súbdito o del ciudadano (dependiendo del régimen político que se trate), de que es correcto aceptar y obedecer a las autoridades. La escuela, su misión política de formar ciudadanos, en buena medida reproduce esa convicción (obediencia desde el punto de vista de Weber) mediante sus prácticas, rutinas y organización.

Otra concepción de legitimidad se deriva de las relaciones de poder que se establecen en la sociedad y de la participación de sus miembros, es el fundamento de la democracia. Más que de la obediencia y la convicción, la legitimidad emana de una decisión de la mayoría que representa "la voluntad general" y se expresa por medio de elecciones, plebiscitos u otros medios de participación ciudadana. Es, en palabras de Jean-Jacques Rousseau, un contrato social. Esta idea contractual es la base de las teorías objetivas de la legitimidad.²⁰ La educación, en especial la pública, que es para las masas, también contribuye a la legitimidad democrática porque la enseñanza de normas y nociones de civismo o de derecho positivo, tarde o temprano conduce a la formación de ciudadanos exigentes y conscientes de sus derechos, aunque no sea el propósito explícito buscado por los poderosos.

La distinción entre uno y otro enfoques de legitimidad no conduce a contradicciones. Para fines analíticos, en particular en este trabajo, hay legitimidad de origen —poder— y de ejercicio —autoridad—. En ambas se incluyen los aspectos subjetivos y objetivos, pero con ciertas modificaciones. Un poder se considera legítimo cuando quien lo posee puede acudir a otros centros de poder por apoyo. El elemento psicológico no se elimina, pero se refiere a la *credibilidad*, no a la creencia. El elemento de la obediencia no implica fe en el dominador —menos aún en sociedades seculares— sino en un cálculo de costo y beneficio de parte de los dominados. Es la vida comunitaria y la estructura legal de un Estado: la organización política de la sociedad.²¹

En síntesis, la legitimidad puede ser originaria (el voto), en el sentido rousseauniano, o de ejecución en un enfoque weberiano (la eficacia en la prestación de un servicio público, como la educación, por ejemplo). En ambos casos la legitimidad, por una parte, evoca al poder y a la autoridad y, por otra parte, a la credibilidad de los ciudadanos en ese poder, mediada por la política y con representaciones concretas en instituciones sociales, como las escuelas o, más en general, el sistema educativo. Todo aquel que ejerza el poder o la autoridad necesita entregar resultados concretos a los ciudadanos para construir esa legitimidad. El discurso del poder

²⁰ Esta distinción la extraje del excelente estudio de J.G. Merquior, *Rousseau and Weber: Two Studies in the Theory of Legitimacy*, Londres, Routledge y Kegan Paul, 1980.

²¹ Merquior usa un ejemplo en primera persona para ilustrar su punto: "Cuando obedezco a un poder, no es porque crea en él; es porque creo que a su autoridad la pueden apoyar otros poderes legales." *Ibid.*, p. 7.

hace referencia a esos hechos y por lo general contiene verdades, como lo expresó Foucault; la mentira y la farsa en lugar de acrecentar erosionan la legitimidad.

AUTORIDAD

En el lenguaje cotidiano no hay fronteras claras entre las palabras poder y autoridad y, en verdad, es difícil encontrar esos linderos. Es más, la autoridad a veces se define como el poder legítimo, el mismo Weber lo hizo en varios pasajes de su obra. Siguiendo la matriz weberiana, utilicé el concepto de autoridad legítima como un proceso de relaciones que se rigen por normas de autonomía y dependencia entre actores sociales o personas en un marco de influencia recíproca. Hay diferencias entre poder y autoridad que vale la pena dejar explícitas con el fin de justificar la parte medular de la tesis de este libro: con el Acuerdo, el gobierno central transfirió a los estados márgenes de autoridad pero centralizó el poder.

La primera diferencia radica en que si el poder significa la capacidad de unos para hacer que otros hagan lo que se desea, aun en contra de su voluntad, las personas con autoridad no tienen la facultad, el talento o la aptitud para obligar a otros. Una misma persona, por ejemplo, un secretario de Educación Pública, puede tener poder y autoridad al mismo tiempo. El ejerce el poder cuando da órdenes para lograr que algo, sea el caso la asignación de recursos a un programa importante para el gobierno en turno —como escuelas de calidad— y dispone de los medios para hacer que su prescripción se cumpla. El tiene autoridad para cambiar el currículum nacional de la educación básica, mas no el poder para que se acepte y se cumpla en todas las escuelas del país.

La segunda discrepancia entre poder y autoridad, se da en que el primero puede emanar de relaciones ilegítimas, que no requieren ninguna sanción legal y, sin embargo, se ejerce. Puede ser el caso del poder que tienen los líderes de movimientos contestatarios que pueden manejar recursos y medios para lograr ciertos fines, aunque estén fuera de la ley o el poder que ejercen los caciques de un sindicato, más allá de lo que marcan sus estatutos, como Elba Esther Gordillo o antes Carlos Jongitud Barrios dentro del SNTE. La autoridad, por el contrario, siempre tiene su base en la constitución, la ley o el reglamento y, en consecuencia, no puede rebasar los límites jurídicos de su mandato. Esta postura puede resultar ambigua en ciertos casos, ya que hay leyes que confieren autoridad (para no usar la palabra poder) absoluta a un gobernante, incluso para cambiar las mismas normas. No obstante, en tanto se base en la ley, es autoridad y es legítima.

Una tercera diferencia radica en que el poder se ejerce por la persona o grupo que lo detentan, es intransferible; no obstante, aun en regímenes dictatoriales hay una distribución del poder, más aun en las democracias. Las luchas políticas en esencia son por esa repartición del poder, en cambio, la autoridad se puede delegar. La desconcentración administrativa de la SEP, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, es un caso típico de delegación.

En suma, aunque el poder y la autoridad a veces se confunden y una misma persona o grupo pueden poseer ambos, no son lo mismo. El poder es la esencia de la política, la autoridad cae en el ámbito de la administración pública.²² En la literatura gubernamental mexicana, por ejemplo, en los planes de gobierno, con frecuencia se usa la noción de que hay autoridad política (las personas que tienen un cargo por elección popular o los dirigentes de partidos políticos). En cambio, cuando se expresa la noción de las autoridades de la SEP o de alguna otra dependencia, hacen referencia a su función administrativa. Esa variación conferida por el uso me pareció razonable para los fines de este trabajo. Por ejemplo, el gobernador de un estado es la primera autoridad política en la entidad, mientras que su secretario de Educación, es una autoridad administrativa. No obstante, de acuerdo con Weber, “[...] para la vida cotidiana, dominación es primariamente ‘administración’”.²³ Y es la burocracia la que se hace cargo de la administración de lo público.

BUROCRACIA

En el lenguaje de la vida cotidiana se hace referencia a la burocracia en términos peyorativos. Los ciudadanos sienten que sufren la arrogancia, insensibilidad y desorganización de los trabajadores del Estado, sobre todo los que tienen que ver con el trato directo al público. También significa una mala organización gubernamental: mucho personal para pocas tareas, papeleo, normas absurdas y definición defectuosa de funciones. Además, para un ciudadano común, ir a realizar una diligencia a una oficina pública, en no pocas ocasiones significa ofrecer una gratificación (*mordida*) por la realización del trámite o pagar una exacción para evitar molestias. La burocracia mexicana goza de una mala fama ganada a pulso. Se dice que es *kafkiana*.

En sus trabajos, Franz Kafka criticó e hizo mofa de los desatinos en los que cae la burocracia, de las normas absurdas que rigen muchas instituciones políticas y civiles, de la irresponsabilidad de los funcionarios y su pusilanimidad.²⁴ En otro cuento, en donde el personaje principal parece ser él mismo, Kafka narra con maestría la tendencia de la burocracia y los gobernantes a mantener secretos, a divulgar lo menos posible sus fuentes de información, ya que son el fundamento de su poder.²⁵ Pareciera que de forma literaria Kafka reseña una máxima de Maquiavelo: el saber es poder.

No sólo en la vida cotidiana, sino en trabajos académicos o de divulgación, el término kafkiano se ha vuelto popular. Incluso, con la simple referencia a Kafka se

²² Los conceptos de la autoridad como competencia o reconocimiento, por ejemplo, cuando se refiere a alguien quien es “la autoridad en la materia”, coincide con lo que pudiera ser la potestad *de facto*, sancionada por normas académicas, o reglas no escritas de prestigio social o de una práctica profesional de distinción. Como no se refiere a la política o a la administración pública, en este libro no la utilicé.

²³ Max Weber, *op. cit.*, p. 175.

²⁴ Franz Kafka, *La muralla*, *op. cit.*, 1983, p. 14.

²⁵ Franz Kafka, *El castillo*, México, Ediciones Coyoacán, 1998.

evade el análisis serio de lo que significa la burocracia en la política y en los juegos del poder, así como en la ejecución de las estrategias gubernamentales. La posición, situación y acción políticas de la burocracia mexicana son complejas, aunque en eso de guardar secretos y establecer normas absurdas, se asemeja a la que dibujó Kafka.

La academia marxista siempre tuvo dificultades para examinar a la burocracia, aunque comprendió ciertas constantes, como lo observa Draper.²⁶ La primera de ellas se refería a la posición de la burocracia, ya que no era posible conceptualizarla como una clase social en sí misma. Algunos analistas la situaban como un estrato, otros como una casta y otros más como un estamento, pero siempre separada de las clases fundamentales en un modo de producción determinado (en el capitalismo de la burguesía y del proletariado) mas siempre al servicio de la clase dominante.

La segunda constante se refiere a su situación política. A pesar de que la burocracia está al servicio de la clase social dominante, en las concepciones marxistas, se encuentra en una situación de privilegio y disfruta de autonomía relativa, como el Estado mismo, para germinar sus propios intereses y defenderlos, aun en contra de quienes le otorgan autoridad. Esta idea de separación e independencia no es sólo de la clase dominante, sino más aun de los segmentos sociales subordinados. El régimen burocrático hace de la masa de funcionarios un cuerpo social aparte, que tiene en el Estado su embrión y motivo de subsistencia, su génesis e impulso fundamental.

En cuanto a la acción política de la burocracia, parece que los marxistas, según Draper, no percibían que la burocracia pudiera actuar por su cuenta y convertirse en una fuerza que aspirara obtener el poder del Estado. Ellos, al observar la jerarquía en las reglas de funcionamiento burocrático, consideraban que no podían romper las líneas de mando de arriba hacia abajo; luego, esa jerarquía es un reflejo de su situación de clase, subordinada al grupo que en realidad ejerce el poder. Incluso, en caso de golpes de Estado, cuando los militares (una burocracia disciplinada y más jerárquica aún) se hacen del poder, consideran que es una acción política temporal, sólo para salvar al Estado burgués de una revolución popular o cuando el grupo civil gobernante es incapaz de garantizar las condiciones de dominación.²⁷ Draper cita dos pasajes, uno de Marx y otro de Engels donde apuntan algo que tiene soporte empírico. El primero se refiere a la tendencia del Estado al gigantismo y, en consecuencia, a la reproducción de la burocracia y sus reglas de funcionamiento. El segundo pasaje hasta el mismo Kafka lo hubiera citado: "Las regulaciones fueron arregladas con tal belleza que [...] nadie sabía dónde comenzaba su autoridad ni dónde concluía, ni a quien solicitar algo; y así, por un miedo general a ser responsable, todo el mundo pasaba la carga de sus hombros a los hombros de otros."²⁸

²⁶ Lo que sigue se basa en Hal Draper, *op. cit.*, en particular en el capítulo 20.

²⁷ Esta premisa marxista se contradijo en la experiencia de lo que fue la Unión Soviética y las otras repúblicas socialistas, donde la burocracia, no la clase obrera, se hizo del poder del Estado y el control de las instituciones sociales.

²⁸ Citadas por Hal Draper, *op. cit.*, pp. 510-511. Traducción libre.

Contrario a lo que pudiera pensarse, las posiciones weberianas no son distantes de las marxistas, pero Weber puso más atención a este estrato social y, en lugar de enjuiciarlo por su posición de clase y su papel en el aparato del Estado, se dedicó al estudio sistemático de la burocracia. Más aún, le encontró una racionalidad política, sin la cual todo Estado desaparecería. En su concepción, el concepto de profesionalismo es importante.

Para Weber, la burocracia constituye el tipo más puro de la dominación legal. En su tipo ideal de dominación legítima, la racional burocrática se identifica con la historia del Estado moderno. Los funcionarios designados por turno, elección o suerte, caen bajo el concepto de burocracia, siempre que su competencia esté fundada en normas estatuidas. En su obra, *Economía y sociedad*, Weber dedica un capítulo extenso a la dominación burocrática, donde examina su esencia, supuestos y desarrollo, al igual que su acción política.²⁹

El análisis de Weber es el del tipo ideal de Estado y burocracia; él tenía al Imperio austro-húngaro como su caso de observación inmediata, pero su conocimiento histórico le sirvió para crear su tipología. Los atributos que él apunta contradicen la crítica de Kafka y matizan los juicios marxistas. En esa visión subyacen criterios de eficacia y buen gobierno, sin dejar de ser dominación.

Weber comienza la disección de la burocracia moderna examinando sus funciones dentro de una estructura de gobierno. La primera observación es que la vida burocrática se rige por el principio de atribuciones oficiales fijas, ordenadas por leyes o normas y una firme distribución de las actividades necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. Por ello, los poderes de mando también se reglamentan y quienes los detentan tienen los medios coactivos para sancionar a los subordinados. En el Estado moderno, según Weber: "Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas."

El segundo atributo de la burocracia moderna es que se rige por el principio de la jerarquía funcional, es un sistema de subordinación mutua de los empleados y autoridades a una inspección de sus superiores. Este sistema ofrece al dominado-ciudadano la posibilidad de apelar a una instancia superior. Este rasgo tiende a evitar arbitrariedades de los funcionarios menores que, si no se frenan, arguye Merquior, conducen a que disminuya la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno y, en consecuencia, a perder grados de legitimidad.

La noción de jerarquía burocrática se puede desmenuzar en detalle, bastaría con examinar cualquier manual de funciones para encontrar segmentos que se pueden clasificar por actividad, ingresos o grados de autoridad. Dentro de cualquier estructura burocrática hay relaciones de dominación y resistencia. Una tipología detallada es ociosa para el análisis de la burocracia del sistema educativo mexicano, mas se puede convenir en tres tipos básicos.

²⁹ Max Weber, *op. cit.*, pp. 717-753. Salvo mención en contrario, lo que se expone a continuación se basa en esa pieza.

A] Alta burocracia, con poder de mando y autoridad; se caracteriza por su movilidad, aspira a puestos de elección y elabora discursos con base en ideologías particulares.³⁰

B] Burocracia media, la más profesional y con —al menos en el perfil general— competencias técnicas y atributos de disciplina, lealtad institucional y cierta ética de trabajo que puede ser laxa. En el habla del sector público de México se les conoce como los mandos medios.

C] Baja burocracia, equiparable a lo que en los libros de texto de historia se refiere como el bajo clero. Este segmento es el que mantiene el contacto cotidiano con los usuarios de los servicios públicos. También contiene más rasgos patrimoniales que profesionales, sus ruinas son repetitivas, simples y defiende el orden establecido; por lo general es personal sindicalizado.

La administración moderna, pública o privada, tiene un tercer atributo: se basa en documentos, conservados en borradores, minutas (ahora en sistemas digitales) y en un cuerpo de subalternos y escribientes de toda clase. Cuando hay una reglamentación excesiva, el papeleo y la tramitación ahentan contra el buen funcionamiento de la burocracia, los servicios que prestan son lentos, de baja calidad y alejados de las demandas de los usuarios. Estos excesos erosionan poco a poco la legitimidad del grupo gobernante.

El cuarto atributo de la actividad burocrática supone un concienzudo aprendizaje profesional. Esto tiene los efectos de que el cargo es una profesión y una posición personal intransferible (la plaza, en el habla de la burocracia mexicana), que le permite a un funcionario: a] gozar de una posición social estamental realzada que se manifiesta en leyes e incluso se castiga a quienes “ofenden a la autoridad”; b] el funcionario es nombrado por una autoridad superior, con base en cualidades abstractas que se supone son condiciones necesarias para ocupar el puesto, normas de descripción claras; c] el cargo es a perpetuidad, salvo que el funcionario rompa las normas establecidas; hay una variedad de sanciones antes de llegar la destitución definitiva; d] el funcionario recibe un salario y tiene el derecho a una pensión; no rige el principio de salario igual al trabajo realizado, si no de acuerdo con las funciones desempeñadas; y, e] el funcionario está colocado en un escalafón. Como es natural, siguiendo a Weber, los funcionarios aspiran a una mayor determinación mecánica de las condiciones de ascenso (como la antigüedad para ser director de escuela o supervisor de zona escolar) si no en los cargos mismos por lo menos en los salarios según el tiempo en el servicio y, cuando se desarrolla un sistema de exámenes (como en la carrera magisterial), tomando en cuenta las calificaciones obtenidas.

El quinto rasgo de la burocracia, asociado al profesionalismo, es que el desempeño del cargo exige del funcionario todo el rendimiento de que sea capaz, sin detrimento de las circunstancias en que realiza su trabajo (respeto al horario, por ejemplo). La última característica de la burocracia moderna es que las tareas de los funcionarios se realizan según normas generales susceptibles de aprendizaje.

³⁰ Son, como dice un amigo mío, *burocratas de angona*.

Weber y Kafka se emparentan en el asunto de la tendencia de los burócratas a ocultar su forma de actuar y hacer política, pero con matices diferentes. Para Kafka, mantener una cosa *reservada* tenía valor intrínseco, era el secreto por el secreto mismo, de tal manera que la burocracia se confundía respecto a lo que se podía decir o no decir más allá de las paredes de sus oficinas. Por esos misterios, en las narraciones de Kafka se creaban embrollos que nadie podía resolver. En cambio, para Weber, el secreto es un asunto de saberes profesionales y protección del estamento de la crítica pública y la supervisión del parlamento. Pudiera decirse que el secreto resume el principio de opacidad.

Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del *secreto* de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica.³¹

Por eso la resistencia proverbial de los políticos mexicanos (de cualquier partido) a rendir cuentas a los ciudadanos. La burocracia es enemiga de la transparencia. Los marxistas y Weber coinciden en la tendencia de los burócratas a concentrar los medios del poder en los jefes, a crecer en número y a agrandar sus funciones. Para los primeros la burocracia se multiplica con el fin de reproducir el orden existente y mantener sus privilegios. Para Weber, la dilatación de la burocracia implica, además, la ampliación extensa y cualitativa de sus habilidades profesionales, su conocimiento especializado y su superioridad técnica. "Una burocracia muy desarrollada —concluye Weber— constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción."³²

Si se hace caso al tipo de burocracia que Weber propone, se podría decir que el gobierno mexicano no es burocrático o no lo suficiente. En contraposición a esa racionalidad burocrática, Weber describió los tipos de dominación patriarcal y patrimonial, así como la dominación carismática. Muchos de los rasgos de la dominación patrimonialista, en combinación con algunos de los atributos del liderazgo carismático se asentaron en México en el régimen de la Revolución mexicana, cuya característica principal fue el corporativismo. El SNTE es el ejemplo prototípico de este fenómeno.

El énfasis puesto en discutir las cualidades de la burocracia fue relevante para este libro porque la estructura de gobierno de la educación básica pública —tanto en el ámbito federal cuanto en el de los estados— recae en un ejército de funcionarios de alrededor de 100 mil personas. Sin embargo, en contra de lo que sucede en las democracias desarrolladas, no son los gobernantes (que tienen la legitimidad que otorga el voto popular) quienes designan a la mayoría de esos trabajadores del Estado, sino el poderoso sindicato de los maestros, el SNTE (lo que denominé colonización), y otros grupos de poder que no fueron electos por los ciudadanos. No obstante que el régimen corporativo aún es el dominante en la educación mexicana, hay cambios políticos e institucionales que vulneran su vigencia, mas el corpora-

³¹ *Ibid.*, pp. 744-745.

³² *Ibid.*, p. 741.

divismo resiste e, incluso, logra ganancias sustantivas con esos cambios. Por ejemplo, con la descentralización y las reformas de los años noventa y comienzos del siglo veintiuno, así como con la alternancia política en los gobiernos federal y estatales. El análisis del gobierno y las burocracias que controlan la educación en México demanda más que tipos ideales. La eficacia de las reformas educativas y, en consecuencia, las ganancias en legitimidad, requieren de cambios institucionales concretos, de pruebas constantes que los ciudadanos (los padres de familia, por ejemplo) observen y cobren vigencia en la vida cotidiana.

CAMBIO INSTITUCIONAL

El modelo de análisis webberiano me fue útil para elaborar tipologías, examinar los mecanismos del poder y evaluar el grado en que una política del gobierno incrementa o disminuye su legitimidad. Sin embargo, el prototipo burocrático de matriz webberiana ha recibido innumerables críticas por su debilidad para explicar el proceso de toma de decisiones, al no tomar en cuenta los tipos informales de poder e influencia. Baldrige señaló tres debilidades de ese enfoque: primero, el modelo burocrático se centra en la idea del poder legítimo y formal, pero no da cuenta del poder basado en amenazas ilegítimas, movimientos de masas, que apelan a emociones y sentimientos; ni tampoco prevé el poder que emana de organizaciones sindicales. Segundo, la pauta webberiana ayuda a explicar las estructuras formales, mas aporta poco acerca de los procesos dinámicos de las instituciones actuales en un sistema político. Tercero, lo que Baldrige denomina el paradigma burocrático, explica la estructura formal en un momento determinado, pero no da cuenta de los cambios a lo largo del tiempo; tampoco estudia el proceso de formulación de políticas gubernamentales y la intervención de actores sociales externos al gobierno, como los grupos de poder y las organizaciones civiles.³⁸

Una corriente neoweberiana que toma tanto los enfoques históricos, cuanto las herramientas de la teoría de juegos y del *Policy analysis* (análisis de estrategias) emerge como un nuevo modelo explicativo: el análisis institucional. No obstante, los enfoques neoinstitucionalistas, que en gran medida se desprenden de los trabajos seminales de Weber, así como de pensadores como C. Wright Mills, Anthony Giddens y otros, ayudan a entender esos procesos e interpretar sus efectos en la vida social.

El neoinstitucionalismo no es un campo unificado de pensamiento, sino un conjunto de enfoques teóricos y prácticos que ponen atención a la política y los usos del poder en instituciones concretas. Con todo y que parten de diversas premisas, la mayoría de los autores se apoyan en tres pilares para elaborar sus explicaciones: [1] el avance de la democracia como forma de gobierno, [2] la expansión de la economía de mercado y, [3] las secuelas que ambos acarrearán. Una revisión crítica de

³⁸ Victor Baldrige et al., *Policy Making and Effective Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass, 1978, p. 31.

ciertos autores, me permitió esgrimir conceptos para apoyar la exposición de las consecuencias de la descentralización educativa en los estados y las escuelas.³⁴

Este enfoque es rico en métodos de análisis e investigación. Los autores más ambiciosos, como Graham, intentan articular el análisis de reformas macro (en la escala nacional, por ejemplo) con cambios meso (que pueden ser en algunas instituciones grandes, como un estado o su sistema educativo) y las micro, es decir, aquellas que tienen consecuencias en la vida cotidiana de personas concretas; como pueden ser las escuelas de educación básica.

El concepto de institución es ambivalente. Para autores más cercanos a la ciencia política y al derecho, la noción de institución evoca el imperio de la ley, el establecimiento de normas y la necesidad de contar con grados de legitimidad o credibilidad (el estado de derecho, en el lenguaje político del México actual). Para otros académicos, el término institución implica asuntos operativos como prestar servicios, construir caminos o administrar oficinas del gobierno; incluso, como en el caso de la educación, la palabra institución acoge la idea de los activos fijos. En este segundo sentido la institución se confunde con lo que en inglés se define como una *organization* u organismo, en español.³⁵

De acuerdo con Putnam, hay tres modelos principales de investigación que usan los *institucionalistas*. La primera destaca que los instrumentos de la teoría de juegos y selección racional se usan para identificar a las instituciones como “juegos en forma extensa”, donde el comportamiento de los actores se estructura de acuerdo con las reglas del juego político, las relaciones de poder y no nada más conforme a la norma escrita. La segunda se apoya en la teoría de las organizaciones donde las piezas fundamentales para distinguir si hay o no cambio institucional son los papeles de los actores, sus rutinas, los símbolos que usan para distinguirse y las responsabilidades institucionales que se les asignan. Esta vertiente me permitió definir las nociones de reformas profundas y reformas de superficie. La tercera corriente subraya las motivaciones políticas e históricas y se interesa en esclarecer la oportunidad (*timing*) y la secuencia en el desarrollo institucional.³⁶

En estudios prácticos, ninguno de los tres modelos se aplica en forma pura; algunos de sus elementos se conjugan para erigir aparatos analíticos *ad-hoc* que permitan explorar con mayor detalle a una institución concreta. En resumen, la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarla.³⁷ A pesar de esa riqueza, el

³⁴ Los conceptos que se definen a continuación emergen de una reseña extensa de algunos de los trabajos sobresalientes en la década de los noventa. Entre otros, Carol Graham, *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economies*, Washington, The Brookings Institution, 1994; y Robert D. Putnam *et al.*, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

³⁵ Sue E. S. Crawford y Elinor Ostrom, “A Grammar of Institutions”, en la *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3 (septiembre de 1995).

³⁶ Robert D. Putnam, *op. cit.*, pp. 7-16.

³⁷ La legitimidad puede ser resultado de la institucionalización o puede contribuir a ella, pero está claro que hay elementos ilegítimos que pueden institucionalizarse (el crimen organizado, la corrupción política, el fraude). Cf. Ronald Jepperson, “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell y DiMaggio, *op. cit.*, p. 20. Esta noción fue útil para explicar cómo prácticas ilegítimas se han

enfoque neoinstitucional no es satisfactorio por completo. Su falla principal reside en que se aboca al examen de las *Policies*, en detrimento del análisis político. Trate de superar esa deficiencia al examinar las aristas del federalismo constitucional y el llamado nuevo federalismo, los juegos del poder entre las burocracias del centro y de los estados, así como el papel del SNTE y sus secciones. Incluso, en conjunto con el equipo de investigación, examine las implicaciones de la reforma educativa en las percepciones de los padres de familia y el aprendizaje de los alumnos.

Dentro de estas dimensiones, se destacan los papeles que representan los actores políticos más importantes, las ruinas que predominan en diversos ámbitos, los sim-bolos que dan (o contribuyen a la) coherencia discursiva e ideológica y las respon-sabilidades que se confieren a los diferentes segmentos del SEM. Hice referencias históricas, no una historia detallada, con el fin de precisar ciertos momentos clave en el desarrollo de la descentralización educativa.

El análisis político privilegia dos elementos que se combinan de maneras com-plejas y cambiantes a lo largo de los periodos: las relaciones de poder y las ruinas institucionales. Las relaciones de poder obedecen a intereses políticos e ideológicos de personas, grupos, partidos políticos o instituciones y, por lo tanto, son dinámi-cas, se pueden modificar según se hagan o se anulen alianzas, cambien los actores políticos o se den metamorfosis en el contexto en que se desenvuelve el SEM. La no-ción de lealtad (a la ideología o a las personas) es central en este componente. Las ruinas institucionales, por el contrario, tienden a ser más estables, se derivan de ordenamientos legales, de tradiciones burocráticas, de procedimientos establecidos y tienden a ser pesadas (en el sentido de que es difícil hacerlas cambiar de direc-ción). La noción de obediencia (o jerarquía) es consustancial a la administración burocrática institucional.³⁸ El centralismo burocrático significa la concentración del poder y el diseño de normas en el órgano central. Incluye el control técnico sobre planes y programas de estudio a cargo de la burocracia oficial y el control político de los maestros por el sindicato.

REGLAS Y NORMAS

Un autor neoinstitucionalista, apoyándose en pensadores clásicos, como Hobbes y Kant, asegura que: "Uno de los mayores problemas de los constitucionalistas era es-tablecer un tipo de control sobre el poder del Estado. No sólo había que circumscri-bir este poder, sino también atarlo a reglas generales o leyes permanentes: la acción del Estado no debía ser arbitraria sino predecible."³⁹ En otras palabras, el Estado,

³⁸ Esta construcción teórica se basa en la discusión clásica de Max Weber acerca del liderazgo y en lo partidistas o de promoción sindical, así como la venta y(o) herencia de plazas.

³⁹ Francis Sejersted, *op. cit.*, p. 159.

sus órganos y funcionarios, deben ser los primeros en estar sujetos al imperio de la ley. Con esas previsiones, en la democracia se intenta controlar, no legitimar, el poder del Estado “[...] institucionalizando una separación de poderes mediante la oposición de un poder a otro y mediante vías diferentes de bloquear la acción del Estado a través de vetos”.

Para las corrientes neoinstitucionalistas, sujetarse a la ley significa reducir los grados de extralimitación, cumplir con la norma como otra fuente de legalidad y atenerse a reglas claras para todo tipo de acción política e institucional. El asunto de las reglas atraviesa toda la literatura neoinstitucionalista como mecanismos que inhiben actuaciones caóticas y tiene que ver con el comportamiento de los actores políticos.

March y Olsen significan a las reglas como “[...] las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles rutinarios”.⁴⁰ Lo cual implica conductas previsibles, pero no por fuerza bajo el imperio de la ley. Las reglas del juego político, las relaciones de poder, son subjetivas y obedecen a la consecución de fines que pueden ser legítimos o fraudulentos, a veces sin fijarse en la legalidad de los medios. Por ejemplo, la lucha de facciones disidentes dentro del SNTE que rebasan la legalidad.

Las normas, por el contrario, tienen su origen y marco en la legalidad, la constitución en la cúspide, son fijas, obligatorias y trazan comportamientos regulares. “La función básica de una Constitución —según Holmes, siguiendo a Rousseau— es separar ciertas decisiones del proceso democrático, atar las manos de la comunidad”.⁴¹ En cierto sentido, dado lo permanente de bastantes regulaciones, las normas se oponen al cambio, perfilan rutinas fijas y procedimientos repetitivos, de esos de los que se burlaba —y sufría— Kafka. Las reglas del juego político, por ser volubles, son el motor del cambio. Incluso, cuando las normas son inflexibles —como sucede a menudo en el SEM— se hacen pequeñas mutaciones que van configurando sus propias reglas: los mecanismos para otorgar comisiones a docentes en servicio, por ejemplo. Algunas de éstas pueden ser legítimas, como en el caso de comisiones a maestros que se encargan de las aulas de medios, porque la norma prohíbe asignar plazas para esa función. Pero en otros casos son ilegítimas, cuando se comisionan a docentes a partidos políticos o a que sirvan en puestos públicos y se les sigue pagando su salario.⁴² En ambos casos, las reglas se institucionalizan y crean sus propias inercias y rutinas.

⁴⁰ March y Olsen, *op. cit.*, pp. 67-73.

⁴¹ Stephen Holmes, “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en Elster y Slagstad, *op. cit.*, p. 218.

⁴² Cosa frecuente, pero poco conocida más allá de los ámbitos del SEM. La prensa comienza a documentar esas comisiones perversas. Cf. *Reforma*, 24 de junio de 2002. Nota: “Detectan en Guerrero más de 4 mil aviadores”. En esa lista se encontraban dirigentes del PRI y del PRD, alcaldes, regidores y diputados, además de cientos de profesores que hacen “méritos” en organizaciones políticas de los mismos partidos.

Para algunos estudiosos de las instituciones políticas, las actividades cotidianas —y aun el comportamiento de los actores— se establecen mediante un conjunto de reglas y procedimientos que se aplican de manera rutinaria, que desencadenan acciones que se efectúan en condiciones normales y cotidianas. Las rutinas permiten que los protagonistas políticos no dediquen tiempo y energías a lo ordinario y piensen en los asuntos trascendentes que afectan a la institución.⁴⁸ Y, por supuesto, a hacer política.

“Una rutina es una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones.”⁴⁴ Las rutinas pueden ser reglas de procedimiento que especifican un proceso que debe ser seguro en determinadas circunstancias; por ejemplo, inscribir a un niño en secundaria sólo hasta que demuestre que concluyó la primaria. También pueden comprender reglas de decisión que no requieren supervisión o control de los superiores, como es el caso de los trámites de ventanilla. Las rutinas también pueden ser reglas de evaluación por medio de las cuales se asignan papeles de autoridad y responsabilidad. Además, hay registros, recopilación y manejo de información que se hacen en forma rutinaria, el levantamiento de la estadística escolar, por caso.

Las rutinas institucionales son de tal importancia que “[...] se siguen, aunque no obviamente en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas”. Por ello: “A menudo, la ubicación de las rutinas hace que las instituciones políticas parezcan burocráticas, rígidas, insensibles o estúpidas”, como diría Kafka. A pesar de ello:

Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos; aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos [...] Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivos, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos.⁴⁵

Como señaló Anthony Giddens: “Las rutinas disminuyen la ansiedad de los sujetos.”⁴⁶ Las reglas y las rutinas institucionales, a su vez, definen los papeles que representan actores de la institución, así como sus responsabilidades y obligaciones. En las instituciones políticas (gobiernos o congresos, por ejemplo) y sociales (escuelas, entre ellas), el cambio institucional no siempre se asocia a una mudanza en los grupos dirigentes. En un proceso de toma de decisiones políticas que obedezca a cualquier racionalidad, la mayoría acepta los papeles de la institución de que se trata. Estos deben definirse (no por fuerza explícitos y “socializados” por medio de

⁴³ March y Olsen, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁴ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, Estudio introductor a la obra de March y Olsen, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵ Varios autores citados por March y Olsen, *op. cit.*, pp. 70-71.

⁴⁶ Citado por Ira J. Cohen, *op. cit.*, p. 65.

la educación u otros mecanismos). Cuando no hay tal aceptación o la definición es defectuosa, la racionalidad disminuye y se pierde legitimidad. Es la hora de buscar y promover el cambio institucional (la descentralización educativa, por ejemplo) con el fin de rescatar la legitimidad perdida.

ESTABILIDAD Y CAMBIO

Si bien las normas y las rutinas procuran instituciones estables, la política, las relaciones de poder y las reglas del juego político, proveen dinamismo a la vida social e institucional. En la sociedad contemporánea el cambio y su velocidad asombran, sobre todo en el conocimiento, la ciencia y la tecnología. Los cambios sociales son más pausados, requieren de tiempo, planeación, ejecución —que nunca es precisa— e implica a innumerables sujetos; además, es lento porque las normas y rutinas institucionales crean inercias que son difíciles de modificar. Por ejemplo, tras 15 años del Acuerdo y la promoción de estrategias educativas encaminadas a elevar la calidad de la enseñanza, el aprendizaje de los alumnos no muestra avances significativos.

Con el Acuerdo de 1992, el gobierno federal elaboró y puso en marcha nuevas políticas y reformas en la educación, impulsó el cambio de ciertas instituciones y la creación de otras nuevas en los estados. Mas, al mantener el control y el poder político en el centro, no ha permitido que esas instituciones desplieguen toda su autoridad, generen nuevas normas y rutinas —por el contrario, reproducen las antiguas— y obtengan mayores márgenes de autonomía. Una de las razones que pueden explicar esa situación, es que el cambio institucional es un proceso que demanda parsimonia. Las nuevas instituciones —la Ley General de Educación, por ejemplo— se pueden aprobar con rapidez, pero su operación y aprendizaje dependen de otros factores que son producto de la historia, como la autonomía de los docentes dentro del aula y su sujeción a una jerarquía compleja fuera de ella; los intereses de los dirigentes sindicales; normas de funcionamiento caducas; resistencia de ciertos actores; y otros elementos más que surgen de las reglas no escritas pero sí institucionalizadas.

El cambio institucional significa mudanzas en las normas y las reglas del juego político; en modificaciones en el tipo de liderazgo institucional o político; en la implantación de nuevas metas y medios para conseguirlas; en la formulación de propósitos que “convenzan” a la mayoría; y en variaciones sustanciales en los procesos de toma de decisiones. Si bien la firma del Acuerdo promovió cambios en las normas (la Ley General de Educación y las leyes de educación respectivas en los estados) acentuó el poder del centro, no modificó el tipo de liderazgo sindical, ni hubo variaciones de importancia en la toma de decisiones trascendentes.

Lo más visible del cambio institucional no son los procesos de toma de decisiones, que para la mayoría de los miembros de una institución pueden ser tan desconocidos y ajenos como los anteriores. Empero, los símbolos que se construyen para legitimar la nueva racionalidad florecen y hasta se interiorizan si corresponden a realidades percipibles o a expectativas de los mismos actores. "Los rituales y las ceremonias se definen como decoración de escaparate para los procesos políticos reales o como instrumentos mediante los cuales el listo y el fuerte explotan al crédulo y al débil. La contratación de expertos otorga legitimidad a la política [...] El control de los símbolos es una de las bases del poder, tanto como el control de los demás recursos."⁴⁷

El gobierno cotidiano de las instituciones, desde esta visión, descansa en conjuntos de decisiones que se sustentan en normas, reglas —tácitas o explícitas—, responsabilidades de los actores y símbolos que construyen los dirigentes o que surgen de los mismos proyectos de cambio. Esta perspectiva de gobierno institucional y control del cambio, es lo que denomine la *tecnología del poder*. Ello me obligó a conjugar el análisis acerca de quién o quiénes detentan el poder con el estudio de los modelos de operación y reproducción. En consecuencia, se puede suponer que el criterio principal para argüir si hay cambio institucional o no, es si se modifican las actividades cotidianas de la mayoría de los actores de una institución.

NOCIONES ESTIPULADAS

Esa batería de conceptos me sirvió para proveer explicaciones e interpretaciones de la política educativa. Hay otros que no tienen poder explicativo, pero fueron útiles para identificar asuntos clave de la educación. Con el fin de precisar el alcance de este libro, estipulé las nociones de eficacia, eficiencia, actores y protagonistas. La eficacia se refiere a la acción del gobierno y se asocia a la búsqueda de legitimidad; tiene connotaciones con la administración y el trabajo. Por ejemplo, una escuela es eficaz cuando todos los protagonistas cumplen con su labor, realizan sus tareas y se perciben los resultados, aunque no se puedan representar en números.

La idea de eficiencia en la educación tiene cierta familiaridad con la física y la economía, mas tiene su territorio propio y contiene dimensiones mensurables. En física o ingeniería el concepto de eficiencia es la relación que existe entre el poder que se le inyecta a una máquina y lo que ésta produce. En economía la eficiencia denota producción de bienes al costo más bajo posible. En educación la eficiencia denota ciertos resultados de insumos y procesos (práctica educativa); se representa por medio de indicadores que manifiestan el estado que guardan ciertas cuestiones y se prestan para elaborar comparaciones. Estos, como su nombre lo sugiere, indican algo, no son pruebas contundentes, pero tampoco son despreciables. Utilicé cuatro

⁴⁷ Varios autores citados por March y Olsen, *op. cit.*, p. 49.

en este texto. La *reprobación* significa que un alumno no aprobó un año escolar (en el caso de primaria) o una materia (en secundaria). La *deserción* es el abandono de la escuela temporal (por uno o más ciclos) o permanente. La *eficiencia terminal* es el porcentaje de alumnos que concluyen un ciclo educativo en el tiempo acordado por la norma. La *absorción* es el porcentaje de alumnos que concluyeron un ciclo y se inscribieron en el siguiente.⁴⁸

Cuando usé la palabra actores, salvo expresión en contrario, hice referencia a lo que en derecho se conoce como una persona moral, como una dependencia oficial, una iglesia, un sindicato o algún órgano de representación colectiva.⁴⁹ En contraste, cuando mencioné a una persona en particular, como el secretario de Educación Pública, algún dirigente sindical o un director de escuela apliqué el término de protagonista.

ACOTACIÓN

El gobierno de la educación en la escala nacional, en el ámbito de los estados y en las escuelas mismas está atravesado por la política. Con el fin de interpretar si las modificaciones en el SEM en los noventa y a comienzos del siglo veintiuno (finales de 2005) constituyen una reforma profunda, si hay cambio institucional y hasta qué grado se cumplen las expectativas del gobierno, construí ese andamiaje para el análisis. Parafraseando a Gramsci: La educación es política y la política es educación. Por lo tanto, traté de explicar los proyectos y reformas de la educación en palabras de la política. Tuve que ir más allá de lo aparente y escudriñar por qué al grupo gobernante le pareció importante denominar federalización a un proceso corto de descentralización educativa que no desmantela al centralismo burocrático, por el contrario, lo fortalece.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

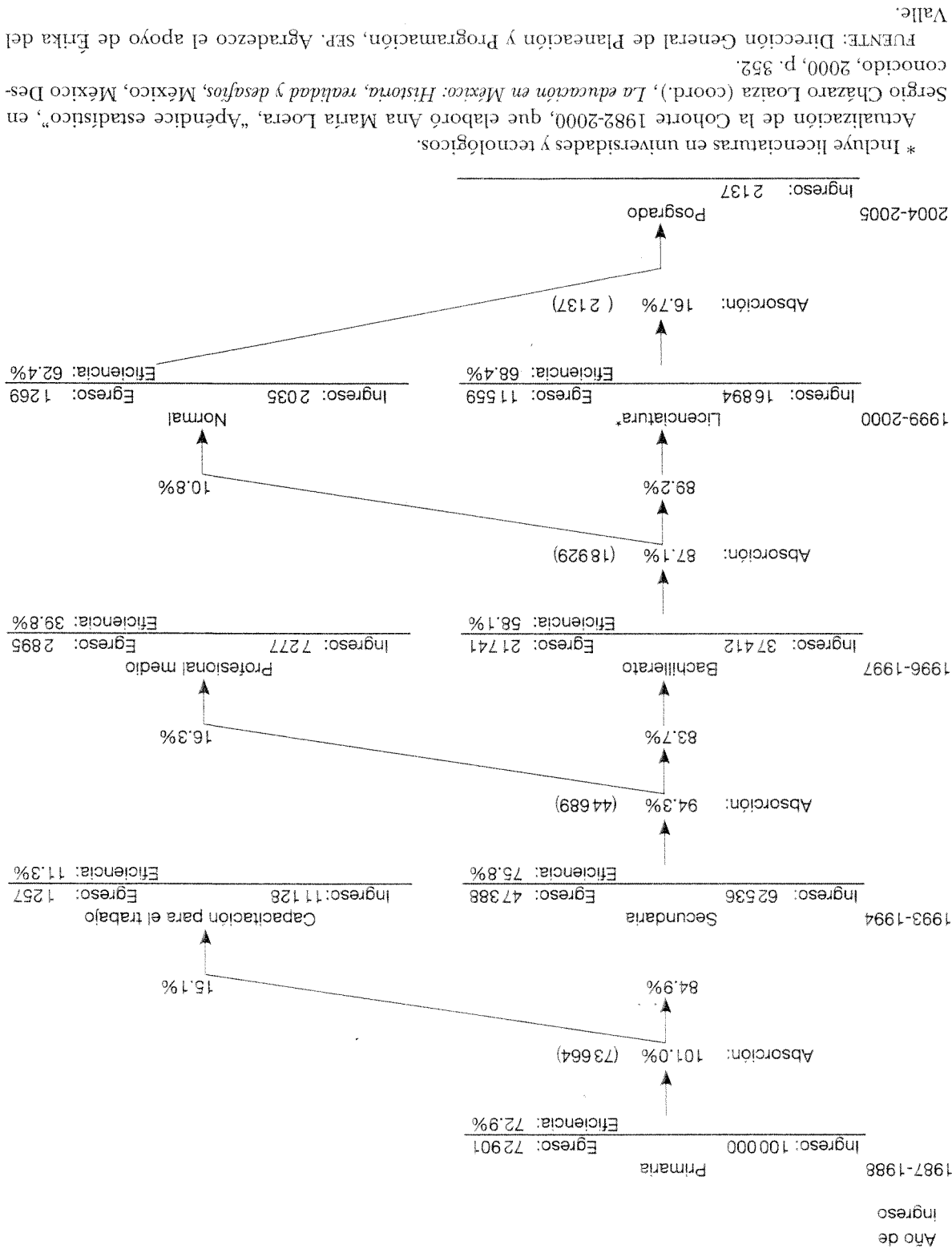
- Apple, Michael, *Educación y poder*, Barcelona, Paidós/MEC, 1987.
 Carnoy, Martin, *The State and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
 Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
 Crawford, Sue E.S. y Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", en la *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3 (septiembre de 1995).

⁴⁸ Los indicadores de la educación básica son confiables en alto grado. Con ellos y datos demográficos la SEP y el Conapo hacen estimaciones razonables acerca de otros indicadores como grado de escolaridad promedio de la población mayor de 15 años o del rezago educativo.

⁴⁹ La idea se me ocurrió después que leí el libro de Aurora Loyo. Los autores analizan las respuestas al Acuerdo de parte del SNTE, la jerarquía de la Iglesia católica, los partidos políticos y los grupos empresariales. Cf. Aurora Loyo, *Los actores*, *op. cit.*

- Foucault, Michel, *Vigilias y castigos*, México, Siglo XXI, 1989.
- Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economies*, Washington, The Brookings Institution, 1994.
- Gramsci, Antonio, *La alternativa pedagógica*, Barcelona, Novaterra, 1976. Mario A. Manacorda (ed.).
- Hekman, Susan J., *Max Weber: El tipo ideal y la teoría social contemporánea*, México, McGraw Hill/UAM-Izapalapa, 1999.
- Hoyle, E., "Micropolitics of Educational Organizations", en *Educational Management and Administration*, vol. 10, 1982, citado por Ball, *La micropolítica de la escuela: Hacia una teoría de la organización escolar*, Barcelona, Paidós, 1989, p. 38.
- Jepperson, Ronald, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Kafka, Franz, *El castillo*, México, Ediciones Coyoacán, 1998.
- Larapi, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México*, México, Nueva Imagen, 1981.
- Lenin, Vladimir I., "El estado y la revolución", en V.I. Lenin, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1969.
- Marx, Karl y Friedrich Engels, "El manifiesto del partido comunista", en Karl Marx y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, t. I, 1971.
- Merguier, J.-G., *Rousseau and Weber: Two Studies in the Theory of Legitimacy*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980.
- Punam, Robert D. et al., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Sejersted, Francis, "La democracia y el imperio de la legalidad", en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitutionalism and democracy*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Vergara, Rodolfo, "El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política", estudio introductorio a la obra de James March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

APÉNDICE B. COHORTE 1987-2005



ACRONIMOS Y SIGLAS

Anova	Análisis de varianza
ANUES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAM	Centros de Actualización del Magisterio
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal Construcción de Escuelas
Cedes	Centro de Estudios y Desarrollo Educativo
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
Geneval	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
Cepal	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
Cinvestav	Centro de Investigación y Estudios Avanzados
CM	Carrera magisterial
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
Conalep	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Conahiteg	Comisión Nacional para los Libros de Texto Gratuitos
Conalte	Consejo Nacional Técnico de la Educación
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
Cordes	Coordinaciones de desarrollo educativo
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DE	Departamento Escolar
Edusat	Red satelital de televisión educativa
Enclave	Encuesta nacional sobre creencias, actitudes y valores entre maestros y padres de familia
Exami-I	Examen nacional de ingreso a la educación media superior
FAEB	Fondo para la educación básica y normal
Faeta	Fondo de educación tecnológica y de adultos
FAM	Fondo de aportaciones múltiples
FCP	Frente Cívico Potosino
FEG	Federación de Estudiantes de Guadaluajara
Idanis	Instrumentos de diagnóstico de alumnos de nuevo ingreso a secundaria
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
IFE	Instituto Federal Electoral
ILCE	Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México

ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	AC
LCF	Ley de Coordinación Fiscal	SM
LGE	Ley General de Educación	SN
MDM	Movimiento Democrático del Magisterio	TI
MRM	Movimiento Revolucionario del Magisterio	TI
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	U
Osej	Organismo para la Integración Administrativa y Operativa de los Servicios de Educación Básica y Normal del Estado de Jalisco	U
PAED	Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja	U
PAN	Partido Acción Nacional	U
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo	
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica	U
PE	Proyecto escolar	U
PEC	Programa Escuelas de Calidad	V
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación	
PEP	Programa Educativo Poblano	
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo	
PIB	Producto Interno Bruto	
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (por las siglas en inglés)	
PRD	Partido de la Revolución Democrática	
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe	
PRI	Partido Revolucionario Institucional	
Prodei	Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial	
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación	
Pronalees	Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura	
Pronap	Programa Nacional de Actualización Permanente (de los maestros de educación básica en servicio)	
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad	
RE	Red escolar (de informática educativa)	
RIES	Reforma Integral de la Educación Secundaria	
SC	Servicios cocurriculares	
SEC	Secretaría de Educación y Cultura	
SECBS	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social	
SEECH	Servicios Educativos del Estado de Chihuahua	
SEER	Sistema Educativo Estatal Regular	
SEGE	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado	
SEIEM	Servicios Educativos Integrados al Estado de México	
SEIT	Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas	
SEJ	Secretaría de Educación de Jalisco	
SEM	Sistema Educativo Mexicano	
SENL	Secretaría de Educación de Nuevo León	
SEP	Secretaría de Educación Pública	
SET	Secretaría de Educación de Tabasco	
SETEP	Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación de Puebla	
SETSE	Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio de la Educación	
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
SITET	Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Tabasco	
SLP	San Luis Potosí	

SMSSEM	Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TIMSS	Estudio de Tendencias Internacionales de Matemáticas y Ciencias (por las siglas en inglés)
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por las siglas en inglés)
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USED	Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar
VRM	Vanguardia Revolucionaria del Magisterio

PROLOGO A LA SEGUNDA EDICION

9

PROLOGO

11

CONSTANCIA DE GRATITUD

12

INTRODUCCION

17

LA CUESTION

20

GUIAS Y CONJETURAS

22

I. EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION

27

REVISTA DE LOS RAZONAMIENTOS

28

Obras generales: Del centro a la periferia, 28; Estudios regionales: De la periferia al centro, 31; Visiones en contraste, 36

EL FEDERALISMO

39

El federalismo clasico, 40; El federalismo ficcion, 41; El nuevo federalismo: Los origenes, 43; Politica o administracion publica, 44

EL FEDERALISMO MEXICANO

44

Version autonoma del nuevo federalismo, 48

LA DESCENTRALIZACION

48

Legitimidad y redistribucion del poder, 49; Legitimidad y perfiles formales, 52; Legitimidad y administracion compartida, 54; Descentralizacion y conflicto politico, 55

2. EL MODELO MEXICANO: LOS JUEGOS DEL PODER

56

RESEÑA DE LA CENTRALIZACION EDUCATIVA

56

EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION

58

La disidencia magisterial, 63; Politica y profesionalizacion burocratica, 64

LA DESCONGENTRACION ADMINISTRATIVA

65

LA DESCENTRALIZACION: EL PROYECTO FRUSTRADO

68

EL FIN: MODERNIZAR LA EDUCACION

70

La revalorizacion del SNTE, 72; Camino al concierto, 74

EL MEDIO: LA FORMA JURIDICA

76

Vigencia del centralismo burocratico, 81; Control: Centralizacion del poder, 82; Modernizacion del corporativismo, 84

3. LA REFORMA EDUCATIVA: LAS COORDENADAS DEL CENTRO

85

EFICACIA Y MODERNIZACION

86

Modelos y perfiles: El camino embrollado, 87; Volver al pasado para ganar el futuro, 90; Prolongacion de las reformas, 92; Nuevos textos: Amarradura del curriculum, 94; La oferta a los maestros, 99; La carrera magisterial, 105; El cemento: La baja burocracia, 109

CONTINUIDAD Y CAMBIO

110

4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA MIRADA DESDE LOS ESTADOS	112
CONTROL NORMATIVO: HOMOLOGACIÓN JURÍDICA	113
CRECIMIENTO ORGANIZADO	117
LOS TIPOS DE RECEPCIÓN	119
Transferencia unitaria, 120; Normas únicas: Administración separada, 123; Una ley, estir- pes divididas, 131	
NUEVAS INSTITUCIONES, MISMO CONTRATO	134
(DES) CONTROL BUROCRÁTICO	136
Jerarquía y atribuciones: El modelo formal, 136; Aprendizaje profesional, 140	
5. POLÍTICA: CONTROL BUROCRÁTICO Y PODER	143
RELACIONES DE PODER: EDUCACIÓN FRAGMENTADA	144
La macropolítica, 144	
UNA SECCIÓN: LOS PERFILES DE LA CONTIENDA	146
UNIDAD EN LA RETÓRICA, CISMA EN LOS HECHOS	152
SEPARACIÓN TOTAL	174
LOS JUEGOS DEL PODER	183
6. DINERO, EQUIDAD Y EFICIENCIA: LEGITIMIDAD	186
FINANCIAMIENTO: DESPROPORCIONES Y NUEVOS ACTORES	186
El gasto y el presupuesto, 188; Gasto y desperdicio, 193	
LA POLÍTICA DE EQUIDAD	196
Compensar a los pobres: Dosis de equidad, 197; Los actores y sus responsabilidades, 201	
EFICIENCIA: INDICADORES DE PROGRESO	205
EL ASIENTO DE LA LEGITIMIDAD: LOS PADRES DE FAMILIA	207
7. MICROPOLÍTICA Y CALIDAD EDUCATIVA	219
REFORMA DE LAS ESCUELAS: BÚSQUEDA DE LA EFICACIA	219
LA EVALUACIÓN DE LOS APRENDIZAJES: SECRETO Y APERTURA ENDEBLE	224
El INEE institución de cuna burocrática, 226; Evaluación escuela por escuela: posibilidad real, 228	
LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: QUEBRANTO INSTITUCIONAL	233
COMPETENCIAS PARA LA VIDA Y DOMINIOS DE APRENDIZAJE	235
Los resultados de aprendizaje, 238	
DÉFICIT DE LEGITIMIDAD	246
8. DEMOCRACIA, EQUIDAD Y CONOCIMIENTO	249
PODER Y DESCENTRALIZACIÓN	250
SOBERANÍA, LIBERTAD Y ORDEN: EL CENTRALISMO DEMOCRÁTICO	252
La recuperación de la soberanía, 254; Desatar las trabas sindicales, 255; Disciplina buro- crática, 257	
INCLUSIÓN SOCIAL: JUSTICIA PARA LOS POBRES	259
DE LA MEMORIA AL CONOCIMIENTO	262
BIBLIOGRAFÍA	267

311
277
277
279
282
283
284
287
288
293
295
297
298
299
299
300
300
303
305

APÉNDICE A. EL PODER, LA BURROCRACIA
Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

DEMARCACIONES TEÓRICAS

PODER

CONTROL

DOMINACIÓN

LEGITIMIDAD

AUTORIDAD

BURROCRACIA

CAMBIO INSTITUCIONAL

REGLAS Y NORMAS

RUTINAS

ESTABILIDAD Y CAMBIO

SÍMBOLOS

NOCIONES ESTIPULADAS

ACOTACIÓN

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

APÉNDICE B. COHORTE 1987-2005

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

7
2
3
2
3
3
3
4
3
3
7
5
5
5
3
4
2
5
4
3
3
5
7
3
7
3
E



CARLOS ORNELAS es profesor de Educación

y Comunicación en la Universidad Autónoma

Metropolitana-Xochimilco. Es autor de *El siste-*

ma educativo mexicano: la transición de fin de

siglo (con 10 reimpresiones), autor o coautor

de otros ocho libros, de 31 capítulos en libros

colectivos, casi 100 artículos en revistas es-

pecializadas y de divulgación, 20 informes

de investigación sin publicar. Es editorialis-

ta de *Exelsior*. Participa con frecuencia en

reuniones académicas nacionales e interna-

cionales. Es doctor en educación por la Uni-

versidad de Stanford y ha sido profesor visi-

tante en varias instituciones, incluyendo la

Universidad de Harvard.

Es miembro del Sistema Nacional de Inves-

vestigadores y del Consejo Mexicano de Inves-

tigación Educativa. Obtuvo el premio C. W.

Walker por el mejor artículo de investigación

del año 2000, de la MCB University Press de

Inglaterra. La Universidad Autónoma Metro-

politana le ha concedido nueve veces el es-

tímulo a la docencia y la investigación en el

mas alto nivel.



SEDU

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NAC
Unidad Morelia, Coahuila

Clave: 05DUP0002D

Otros títulos en la colección
EDUCACIÓN

GABRIEL CÁMARA
Otra educación básica es posible

— (coordinador)
Enseñar y aprender con interés

— *et al.*,
Comunidad de aprendizaje

JEAN HOUSSAYE
*Cuestiones pedagógicas.
Enciclopedia histórica*

FERNANDO SOLANA (compilador)
Educación. Visiones y revisiones

•
Educación bajo la lupa

•
Educación y desigualdad

CNAL

CARLOS ORNELAS

POLÍTICA, PODER Y PUPITRES

CRÍTICA AL NUEVO FEDERALISMO EDUCATIVO

La educación nacional padece infortunios: la descentralización o federalización educativa es un fracaso, pregonan los líderes de los sindicatos de maestros; no hubo una transferencia verdadera de poderes, aseguran autoridades de educación de los estados, por lo que algunos gobernadores quieren que la educación básica y normal regrese al control del gobierno federal; y las instituciones del centro juzgan que los estados son incapaces de gobernar sus sistemas educativos. En consecuencia, el nuevo federalismo educativo, que ingresó con pompa a la política e investigación educativas en 1992, naufraga en juegos de poder donde los únicos ganadores son el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la burocracia de la Secretaría de Educación Pública.

El autor arguye que el nuevo federalismo educativo es un eufemismo que oculta al centralismo burocrático. Éste se basa en cuatro mecanismos de control: normativo, técnico, político y financiero. También enjuicia la realidad de la política educativa nacional. Él sostiene que el sistema educativo mexicano arrastra deficiencias producto de la historia de centralización, ineficacia en la administración, rezagos, eficiencia terminal baja, financiamiento escaso, agravado por derroches considerables. Los frutos: calidad mediocre, desigualdad e inequidad en la educación.

Éste es un estudio sobre el poder, la legitimación, la burocracia y el cambio institucional; sobre el federalismo, las estructuras corporativas y la colonización. Su argumento es crítico y constructivo: embiste contra los efectos perversos de los juegos del poder en la educación y, con base en investigación y teoría, propone una vía reformista para superar los males de la educación básica.



DISÑO DE PORTADA: MARÍA LUISA MARTÍNEZ PASSARGE