



# Fracaso educativo y políticas públicas en México

Ocho propuestas estratégicas

ARMANDO PERAZA GUZMÁN

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Fracaso educativo y políticas  
públicas en México  
*Ocho propuestas estratégicas*



Fracaso educativo y políticas  
públicas en México  
*Ocho propuestas estratégicas*

*Armando Peraza Guzmán*

---

**Fracaso educativo y políticas públicas en México. Ocho propuestas estratégicas**

Armando Peraza Guzmán

*armando.peraza@gmail.com*

Sylvia Ortega Salazar Rectora

Aurora Elizondo Huerta Secretaria Académica

Manuel Montoya Bencomo Secretario Administrativo

Adrián Castelán Cedillo Director de Planeación

Mario Villa Mateos Director de Servicios Jurídicos

Fernando Velázquez Merlo Director de Biblioteca y Apoyo Académico

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña Director de Unidades UPN

Juan Manuel Delgado Reynoso Director de Difusión y Extensión Universitaria

Mayela Crisóstomo Alcántara Subdirectora de Fomento Editorial

Coordinadores de Área Académica:

María Adelina Castañeda Salgado Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión

Alicia Gabriela Ávila Storer Diversidad e Interculturalidad

Joaquín Hernández González Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes

Verónica Hoyos Aguilar Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos

Eva Francisca Rautenberg Petersen Teoría Pedagógica y Formación Docente

---

**Diseño de maqueta:** Rodrigo García

**Formación:** María Eugenia Hernández Arriola

**Edición y corrección de estilo:** Adriana Hernández, Sandra Sandoval y Armando Ruiz

**Diseño original de portada:** Jessica Coronado Zarco

Primera edición, noviembre de 2010

© Derechos reservados por el autor Armando Peraza Guzmán.

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional, Carretera al Ajusco

núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, México, DF [www.upn.mx](http://www.upn.mx)

ISBN 978-607-413-088-1

LB3063

P4.3

Peraza Guzmán, Armando

Fracaso educativo y políticas públicas en México :

Ocho propuestas estratégicas / Armando Peraza Guzmán.

- - México : UPN, 2010.

328 pp. - - (Horizontes educativos)

ISBN 978-607-413-088-1

1. FRACASO ESCOLAR - MÉXICO. 2. EDUCACIÓN  
Y ESTADO - MÉXICO. I. T. II. SER.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio,  
sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Impreso y hecho en México.

---

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres, por estar siempre presentes.*

*A mi esposa, por su incondicional apoyo.*

*A mis hijos, por su vitalidad y alegría.*

Quiero mencionar a la Universidad Pedagógica Nacional (Unidad 31 A, en Mérida), por las facilidades en tiempo que me proporcionó para el desarrollo de la presente obra; a la Universidad Anáhuac-Mayab por haber apoyado financieramente la investigación durante un año, lo que permitió que ésta fuera viable; al Dr. José Pedro López Elías, por las observaciones consejos y valiosos documentos que me proporcionó y que enriquecieron en mucho el trabajo; al Dr. Héctor José Victoria Maldonado, por la guía y valiosas sugerencias realizadas al documento; a la Dra. Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, por su atención, su apoyo y sus valiosas observaciones; a la Dra. Rosa Edith Díaz Ramones y al Dr. José Luis Ripoll Gómez, por las lecturas y valiosos consejos finales que me dieron. Finalmente, no puedo dejar de mencionar con especial afecto el trabajo de mi esposa, Mtra. Elsa María Mues Ayub, por las numerosas revisiones de estilo, lecturas y sugerencias que le dieron al trabajo mayor agilidad. A todos (as) ellos (as) mis sinceros agradecimientos.



---

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
CAPÍTULO I	
<b>ANTECEDENTES</b> .....	23
Educación y globalización en México .....	24
CAPÍTULO II	
<b>CORPORATIVISMO Y EDUCACIÓN</b> .....	89
Las vías jurídicas del corporativismo .....	89
CAPÍTULO III	
<b>EL RESULTADO DE LAS REFORMAS</b> .....	109
La nueva escuela.....	109
CAPÍTULO IV	
<b>LA NUEVA VISIÓN</b> .....	203
La problemática de la cultura en el cambio organizacional .....	203

**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....297**

**REFERENCIAS.....315**

---

## PRÓLOGO

La idea del fracaso educativo en México, si bien no es nueva, sí es de pleno interés público dado los tropiezos constantes que han tenido las políticas públicas implementadas desde que este fracaso se aceptó por parte del Estado y cuya reforma más importante fue la descentralización de los años noventas con Carlos Salinas de Gortari.

La nota del día siempre ha derivado de los conflictos que provocó la descentralización, dado los intereses políticos que enmarcan el manejo del presupuesto educativo, el más alto a nivel nacional, lo que ha originado una recomposición del sistema de negociaciones clientelares que se daba entre la SEP y el SNTE, al incorporar a los gobernadores de los estados en las negociaciones para el manejo de recursos, haciendo aún más complejo el proceso de implementación de las políticas educativas.

La falta de un entorno organizacional actualizado a la nueva realidad que se produjo con la descentralización generó, primero, el incremento de las asimetrías norte-sur, con unos estados del norte del país mejor organizados para el manejo de las nuevas responsabilidades y con estados del sur que tienen sistemas de administración pública que derivaban en lo inmediato de los viejos caciquismos que todavía son una realidad y que se caracterizan por ser proclives al uso discrecional de los recursos en un entorno corporativo-

clientelar, heredado del más puro estilo del PRI de la vieja época de mediados de los cincuenta.

En un segundo momento se dio un retroceso en lo educativo que consistentemente se vio en las evaluaciones constantes que los organismos internacionales de financiamiento han llevado a cabo en el país en los últimos años (PISA), y que fue fruto de un nuevo conflicto matizado por el acceso de los gobernadores al interior del viejo pacto corporativo-clientelar que tradicionalmente se daba entre la SEP y el SNTE, lo que puso en evidencia la ineficacia del esquema organizacional en que se han venido desarrollando la toma de decisiones en políticas pública educativas.

La descentralización no mejoró el funcionamiento del sistema educativo, sólo incorporó a un nuevo actor en la problemática, ya que los gobiernos de los estados se encontraron ante la oportunidad de fortalecer su propio espacio de apoyo clientelar mediante el uso discrecional de recursos y plazas, en arreglos cupulares con las secciones locales del Sindicato de Maestros que por ley participan en su uso y manejo.

A partir del año 2000, con el cambio de partido en el poder, se inicia una serie de reformas orientadas desde el financiamiento de organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, BID, etcétera) que, desde las evaluaciones de PISA, intentaban reorientar sectorialmente el cambio educativo mediante reformas específicas que comenzaron con preescolar y continuaron con educación secundaria, media y básica (primaria), en ese orden, durante el sexenio siguiente con el presidente Calderón.

Sin embargo, la estructura clientelar se mantuvo intacta, y se fortaleció mediante la Alianza por la Educación, en la que el Sindicato de Maestros pasa de negociador a implementador de políticas públicas, en una desviación de su papel en el espacio educativo.

Dentro de este negro panorama en lo educativo es que trato de generar y justificar a partir de la presente investigación una serie de propuestas que permitan nuevas estructuras de poder desde lo ciudadano que, una vez fortalecidas y validadas desde lo organiza-

cional, sirvan de mediadoras entre los diversos actores de la estructura político clientelar en que se encuentra inserta la educación en México.

Es así que propongo ocho políticas públicas medulares, que además de replantear jurídicamente la relación entre los viejos actores de las políticas educativas, incorpore nuevos actores ciudadanos al esquema de reformas educativas sectoriales que se están implementando, que le den un tinte democrático al andamiaje que soporta a la Reforma Educativa transexenal que estamos viviendo.

Estas ocho propuestas las considero indispensables para orientar y darle posibilidad de éxito a las reformas implementadas desde la globalización, buscando que su puesta en marcha le dé a lo educativo un carácter de calidad, no entendido desde la eficiencia técnica en su implementación, sino desde la óptica más amplia de la formación de ciudadanos para el cambio político y social que requiere nuestro país, si queremos tener una oportunidad de desarrollo en este nuevo siglo.



---

## INTRODUCCIÓN

*Michael Gerstein:*

*–Usted, como alguien que es o que se siente agente político (refiriéndose a Arendt). ¿Cómo me daría algún tipo de orientación? ¿O no me daría ninguno?*

*Arendt:*

*–No, no le daría instrucciones; considero que sería una gran presunción de mi parte. Creo que usted debería formarse sentándose e intercambiando opiniones con sus pares alrededor de una mesa. Y entonces, acaso como resultado de ello, se daría una línea a seguir; no para usted personalmente, sino acerca de cómo el grupo debería actuar. Cualquier otra vía, como, por ejemplo, la del teórico que indica a los estudiantes qué pensar y cómo actuar es... ¡Dios mío! ¡Son adultos! ¡No estamos en la guardería! La auténtica acción política aparece como un acto de un grupo. Y se une o no al grupo. Y cualquier cosa que se haga por cuenta propia indica que no se es un agente: se es un anarquista.*

*Manuel Vidal N.*

En el presente estamos viviendo un proceso de transición pasando de ser un país de corte autoritario a la construcción de una democracia a la mexicana. Este proceso nos debe llevar a la edificación de un país menos pobre que le ofrezca mayores oportunidades y un mejor nivel

de vida a los mexicanos, lo que como sociedad civil nos obliga a examinar continuamente los medios que nuestros gobernantes utilizan para llevar a cabo la misión que les hemos encomendado.

Desgraciadamente, en América Latina el avance en la rendición de cuentas es deprimente, a pesar de que existe una mayor democracia y con casi 20 años de haber surgido ésta, los indicadores de pobreza han aumentado, lo que no ayuda a consolidar precisamente una tendencia hacia la libertad, sino todo lo contrario. La mayor parte de los países conservan sus democracias sobre todo por las fuertes exigencias de los países desarrollados y los organismos financieros internacionales, más que a su propia voluntad. En estas circunstancias la democracia se encuentra sujeta a fuertes presiones como serían los casos de Venezuela, Bolivia, Colombia, Guatemala y el propio México.

Podemos entonces pensar que la globalización ha logrado que los sistemas en mayor o menor manera sean democráticos, aun a pesar de sí mismos, siendo ésta a mi juicio, la mayor aportación de la globalización a que hemos estado sujetos los países de nuestro hemisferio.

En el pasado, los principios de la democracia tal y como la entendemos actualmente –en su sentido incluyente y universal– eran opuestos a los principios del liberalismo. Nos llevó muchos años y grandes movimientos sociales, sobre todo en el siglo XX lograr una reconciliación entre ambos sistemas, cuya expresión acabada sería el estado social europeo, sin embargo, estos principios tuvieron una estructura especial en nuestro país, donde fueron la expresión concreta de una forma específica de dominación durante el periodo bonapartista y no una forma real de conquistas políticas y laborales que tuvieran su origen en grandes luchas sociales contra el Estado.

El Estado da y el Estado quita, así son concebidas actualmente las reformas estructurales que se realizan para modernizar la nueva relación entre la sociedad y el poder político, para dismantelar, en muchos casos, el estado paternalista y corporativo de protección social que todavía conservamos en gran medida, a pesar de las fuertes presiones internacionales que cotidianamente nos exhortan a

efectuar modificaciones, tanto en el ámbito laboral como en el financiero, en el jurídico o en el educativo.

A partir de los últimos tres gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y de los dos del Partido Acción Nacional (PAN), específicamente con los últimos presidentes: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, se impulsó y se impulsa vigorosamente un proceso de integración y globalización económica cuyo primer acuerdo relevante –después del GATT– fue el Tratado de Libre Comercio (TLC) y la firma posterior de otros tratados comerciales con América Latina y Europa, con el propósito fundamental de atraer capitales para financiar el desarrollo del país, mediante la posición privilegiada que como socios comerciales de EU y Canadá nos da este tratado.

Desgraciadamente para el viejo sistema político, este proceso de transición no quedó en lo estrictamente económico, tuvo repercusiones con crisis en muchos ámbitos de la vida nacional. Entre los más relevantes tenemos: el deterioro continuo del nivel de vida y el empobrecimiento de la mayoría de la población; la ruptura de muchos de los pactos clientelares que llevaron a la substitución de la vieja clase de la burocracia política enquistada en el partido de gobierno de ese entonces, que perdió su hegemonía ante nuevos líderes apoyados por un presidencialismo extremo, líderes que representaban intereses similares, pero estaban más a modo con la modernidad; el posicionamiento de capitales extranjeros al interior de una nueva y pujante dinámica financiera cuyos nuevos representantes reemplazaron, no sin conflictos, a la también vieja clase empresarial mexicana.

En el ámbito externo podemos citar a Susan Rose Ackerman (2003, p. 45), quien nos indica que desde ese ámbito también existen presiones:

Así el PNUD, el Banco Mundial, los organismos bilaterales de ayuda y los bancos regionales de desarrollo cuentan con una gran influencia sobre sus prestatarios y donatarios. A menudo han sido reacios a usarla por

temor a ser acusados de carecer de sensibilidad cultural o de defender con mano dura la democracia y los valores “occidentales”. Esta actitud puede estar cambiando en tanto se vuelven claros los costos que tiene la corrupción sistémica para el desarrollo. Encuestas a ciudadanos y expresiones públicas de descontento indican que la tolerancia hacia la corrupción no es la regla en la mayoría de los países. Además, las organizaciones preocupadas por la disminución de la pobreza deben recordar que incluso si las élites son tolerantes con la corrupción y se benefician con ella, rara vez lo serán los supuestos beneficiarios de la ayuda.

Los datos arrojan que 50.9 millones de mexicanos viven por debajo de la línea de pobreza extrema, cifra que representa 55% de la población total (92.6 millones) de la población. Debajo de la línea de pobres moderados se encuentran otros 21.2 millones, 23% de la población. La suma de estas dos categorías nos da un total de 72 millones de mexicanos, cuyo ingreso *per cápita* es menor que la línea de pobreza. Esto significó un incremento de 10.6 millones en relación con 1994 (Cruz, 2000, p. 45).

Los anteriores sucesos fueron los detonadores que coadyuvaron a la crisis de legitimidad del partido gobernante, favoreciendo el tránsito de México a la democracia electoral, que se dio durante el año 2000 cuando el PAN, partido de oposición, logra llegar a la presidencia después de más de 70 años en los que el partido oficial —PRI y sus dos antecesores— permaneció en el poder.

Esta transición democrática generó una serie de expectativas de cambio que el gobierno foxista manejó para fortalecer su imagen, apoyado en recursos de mercadotecnia electoral, llamándose a sí mismo: “el gobierno del cambio”. Sin embargo, a más de casi ocho años de haberse dado la transición, los resultados, en función de las expectativas creadas, son mínimos.

El gobierno de Fox le apostó a la negociación política para asegurar la gobernabilidad, ya que no contaba con una clara mayoría ni en la cámara de diputados ni en el senado, pero en realidad existió un freno a la transición de la reforma política propuesta, ya que las viejas mafias corporativas —públicas y privadas— que venían

detentando históricamente una serie de privilegios, chantajearon continuamente al nuevo gobierno impidiendo, en la mayoría de los casos, la gobernabilidad, ofreciendo a cambio arreglos de corto alcance para sacar adelante sus proyectos –no estructurales– a cambio de mantener intacto el viejo sistema de privilegios que protege a los sectores que tradicionalmente han venido usufructuando en su provecho el erario público.

La obligación de cumplir las promesas realizadas y las expectativas creadas, ante una sociedad civil cada vez más vigorosa y libre por un lado, y por el otro, el chantaje que los dueños del capital y las estructuras burocráticas, tanto públicas como privadas, amparadas por leyes que han protegido su posición de excepción, dieron origen a una tensión casi intolerable, marcada por una serie de contradicciones dentro del ámbito de las políticas públicas y las prácticas de gobierno –aunada a una abierta incapacidad de negociación y de formación política de parte de los nuevos funcionarios públicos que, en su mayoría, eran empresarios metidos a políticos de acuerdo al perfil conservador del nuevo grupo político en ascenso–, que provocaron la pérdida de credibilidad ante la opinión pública, que ve un gobierno paralizado e incapaz de impulsar el cambio prometido desde el inicio del sexenio.

El escenario planteado ha sido acompañado de un fenómeno que llamaría: “aparición de los componentes estructurales del viejo sistema político ante la opinión pública”. La que se ha dado en llamar “corrupción” y que en contra de lo que muchos piensan no es consubstancial a la democracia, pues existía anteriormente, pero protegida y escondida –en secrecía– por el sistema político. Lo que sí es nuevo, como dije antes, es el fenómeno de su “aparición”, ya que ahora el escándalo político es noticia cotidiana y podemos verlo todos los días en la nota periodística, en artículos de revistas, así como en la radio y la televisión, es decir, se ha hecho cotidiana la revelación de la forma en que funciona el viejo sistema ante la ciudadanía.

Este fenómeno que conocemos como corrupción, que era el lubricante del viejo sistema político y es por donde transita el nuevo,

sólo que ahora sin la protección del secreto, ante la libertad con que se mueven ahora los medios y su necesidad de reposicionarse ante la feroz competencia que actualmente se da entre ellos, ya que no disponen ahora, ante las nuevas reglas de transparencia financiera, de las canonjías en dinero y privilegios que eran práctica cotidiana de los *Mass Media* en el anterior sistema político.

Todo lo anterior, actúa como presión sobre los sectores políticos, especialmente los partidos, quienes han acumulado un gran desprestigio ante la sociedad civil. Esta situación ha propiciado políticas emergentes dentro de la ciudadanía, como la candidatura del ex canciller Jorge Castañeda, quien se lanza como “candidato ciudadano” a la presidencia de la república mediante un amparo contra la ley electoral, que sólo permite las postulaciones de candidatos de partidos, acción que amenazó en su momento con abrir un boquete en el monopolio político de éstos, pero que fue hábilmente manejado por la Suprema Corte al negársele el amparo solicitado.

De una u otra forma, el proceso de cambio se tiene que dar por las fuertes presiones internas que van a enfrentar los futuros candidatos, además de las presiones internacionales por el estado de crisis recurrente que muestran las evaluaciones cotidianas a que se enfrentan sectores específicos del Estado como serían: el sector educativo y el de salud, además del combate a la pobreza en general, dentro de los cuales, la implementación de una educación de calidad es vista como un parámetro básico en su solución; sin embargo, en torno a la percepción sobre lo que significa “la calidad”, existe el problema citado por Eduardo Andrade (2003, p. 59), quien nos dice que:

Si uno trata de localizar información sobre el tema de la calidad se encontraría, que, primero la información es escasa y lo que se publica destinado al acceso general es muy limitado; segundo, lo que se hace en México en esta materia es todavía muy limitado y reciente. No existen indicadores universales de calidad, como registros de exámenes estandarizados, comparables a lo largo y ancho de la república. Si uno quiere hacer investigación

estadística y comparar las tendencias a través de los años, simplemente no se puede hacer, pues no existen los datos. México no participó en evaluaciones internacionales sino hasta finales de los noventa.

A pesar de lo antes mencionado, hay algo en lo que todos los analistas educativos están de acuerdo, y es que el punto central y necesario para impactar en la educación está en la solución al problema corporativo sindical en que está envuelta la relación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) desde hace muchos años, relación que se ha venido perfeccionando continuamente ante la necesidad que tiene el sistema político de mantener el control político-laboral sobre el magisterio, aun a costa de la calidad educativa.

Nos vemos ante la clara necesidad de modificar las relaciones entre el Estado y los sindicatos, tanto los que pertenecen al sector público como los del sector productivo. El tema es ya una exigencia que fue expresada públicamente por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado instalada al principio del gobierno del presidente Fox en la que, a partir de un diagnóstico que exponía la existencia de monopolios coactivos de agremiación, la ausencia de democracia interna y la centralización del poder en las cúpulas sindicales. Muñoz Ledo (2000, p. 103) resaltaba la necesidad de que:

Tanto el gobierno como los empresarios consideren seriamente las ventajas de acordar nuevas reglas del juego, que permitan acotar la conflictividad laboral emergente y evitar que se mezcle con diversos intereses políticos. Para lograrlo se propusieron un conjunto de compromisos que facilitarían el inicio de la transición laboral pactada hacia la autonomía externa y la democracia interna de los sindicatos desde el primer día del nuevo gobierno, proponiendo concretamente la democratización y autonomía de los sindicatos.

Tomando en cuenta que esta democratización y autonomía de los sindicatos pasa por la creación de un marco jurídico que cree los es-

pacios necesarios para llevar a cabo esta misión y que este marco requiere de un diagnóstico que nos revele los espacios corporativos que se oponen al proyecto, es que, en este trabajo, tengo como objetivo el hacer un análisis del marco jurídico que envuelve la relación corporativa del sindicalismo burocrático y el Estado, específicamente dentro del sindicalismo educativo, como estudio inicial para una propuesta posterior de reformas al marco jurídico que regula la relación entre el magisterio y el gobierno.

La inquietud sobre el tema planteado estaría en la pregunta que cotidianamente nos hacemos cada vez que se plantean reformas al interior del sistema educativo y que podríamos expresar así: ¿Es factible una reforma educativa que no esté mediada por una reforma laboral en el ámbito de la educación pública? Según las experiencias históricas que pasan por las diversas reformas que se han llevado a cabo en el sistema educativo del país, puedo plantear como hipótesis que: es imposible realizar alguna transformación hacia esquemas de calidad educativa si no están mediadas –como condición necesaria y no suficiente– por una transformación sustantiva de las relaciones de trabajo en el ámbito magisterial, ya sea ubicando a este sector bajo un apartado constitucional especial o reformando la ley burocrática actual, lo que se antoja aun más problemático.

Es así, que el objetivo del primer capítulo es analizar el impacto de los procesos de globalización en el Sistema Educativo Mexicano –SEM–, en el entendido que concibo la globalización en dos vertientes: su vertiente neoliberal –que deviene del economista M. Friedman, y es un pensamiento que no tan juiciosamente enarbolan los EU –lo que quedó demostrado en la crisis de finales de 2008 y que se recrudeció en 2009 con el nuevo presidente Obama–; y la vertiente social europea, que busca una manera de integrar a los países periféricos como mercados potenciales, en el entendido que éstos deben ser impulsados y no surgen en forma “natural”, en la libre relación entre los actores económicos, como sustentan las nuevas teorías basadas en la vieja lógica de la “mano invisible” de Adam Smith. Además, se destacaría la nueva vertiente latinoamericana dentro de

este proceso globalizador, con las disputas “nacionales” entre la sociedad civil y el Estado, que vienen caracterizando las nuevas propuestas de reformas educativas. Este análisis viene precedido de un estudio histórico que delimita los espacios de aparición específicos del modelo globalizador en México.

En cuanto al segundo capítulo, el objetivo es sacar a la luz las relaciones corporativas SEP-SNTE en el ámbito jurídico, para hacer algunas recomendaciones que permitan un real tránsito hacia un sistema educativo de alta calidad.

La hipótesis general que manejo para los primeros dos capítulos es que: el sistema educativo mexicano a pesar de los cambios estructurales que ha sufrido a partir de los años noventa como resultado de los requerimientos a México de la sociedad civil, los organismos financieros internacionales y los tratados internacionales –principalmente el TLC y el realizado con la Unión Europea– no ha transitado hacia esquemas de calidad educativa según parámetros internacionales en este rubro, a causa principalmente –hay otra variables– de que no se ha modificado la relación jurídico-política entre el Sindicato de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Sistema Educativo Mexicano (SEM) encarnado en la Secretaría de Educación Pública –su marco legal y su normatividad interna–.

El estudio de esta hipótesis está estructurado en dos capítulos con varios apartados, en los que inicialmente planteo una panorámica histórica y hago un análisis diagnóstico sobre la cuestión educativa, partiendo del análisis de las estructuras políticas y económicas desde donde se desenvuelve nuestra problemática a tratar. En el segundo capítulo hago un análisis de la relación SEP-SNTE, en el que busco detectar, dentro del sistema jurídico, el centro de la relación corporativa que tanto daño le ha hecho a nuestro sistema educativo.

En el tercero y cuarto capítulos planteo como hipótesis complementaria que: a pesar de la descentralización del Sistema Educativo Mexicano iniciada en 1993, hasta la fecha, no se ha logrado una mejora sustancial del SEM y por lo contrario, ha habido una

involución en la calidad educativa en la mayoría de los estados de la República, debido a una notoria incapacidad de operación, asociada, en la mayoría de los casos, al esquema clientelar preexistente en su relación con el magisterio. Debido a esto, una profundización en los esquemas de descentralización que le entregue a los municipios las responsabilidades educativas sólo derivará en una mayor acentuación de las disparidades entre la escuela pública y la privada, esto incrementará el deterioro de la escuela pública.

Para el estudio de estos capítulos hago un análisis comparativo entre algunos países de América Latina que han seguido políticas de descentralización intensivas acorde con las recomendaciones de los organismos internacionales (capítulo III), para compararlos con países altamente exitosos en materia educativa. En un segundo momento (capítulo IV), y en forma transversal, tengo como objetivo plantear la necesidad de un nuevo modelo o forma de descentralización, bajo una perspectiva ciudadana, la que a partir de los planteamientos del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza, que nos lleva al empoderamiento de la sociedad civil, reestructure el modelo seguido desde 1993 y lo reoriente jurídica y organizacionalmente para darle una viabilidad centrada en una democracia real, que sepulte para siempre nuestra herencia clientelar y corporativa por la que el Estado mexicano no parece ser capaz de transitar al nuevo milenio.

---

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES

*En las nuevas sociedades, los profesores, anclados en la cultura en la que el currículum escolar era el único o el principal mecanismo de difusión cultural, pierden ahora legitimidad cultural. La identidad del profesor se configura en torno a funcionalidades diversificadas: cuidar de la infancia, estimular la socialización, etcétera, si bien una de ellas era central: la de ser poseedor de una cultura que los padres no disponen para transmitirla a los más jóvenes. El monopolio total de esta misión culturalizadora nunca la han poseído los profesionales de la enseñanza, pero hoy la están perdiendo bastante deprisa. Asistimos a una devaluación del profesor en la medida en que su dominio de la cultura es cada vez más compartido por una sociedad más informada a través de medios diferentes a la escuela. Cada vez más, mayor número de padres son tan cultos y están tan informados o más de lo que lo están los profesores. Cada vez más el capital cultural de los estudiantes se nutre de la influencia de medios atractivos diferentes al currículum escolar.*

J. Gimeno Sacristán

## EDUCACIÓN Y GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

La problemática de la educación en México está permeada por un autoritarismo crónico que nos ha predeterminado desde nuestra formación como estado moderno, a este respecto, habría que retomar el proceso de formación del Estado mexicano y los valores o las estructuras simbólicas que estuvieron presentes en dicha formación como una forma de interpretar nuestra realidad actual.

Después del rompimiento liberal, que llega a sus extremos más antisociales con el positivismo porfirista, tenemos que la reconstrucción del nuevo Estado pasa por un proceso histórico que es fruto de las luchas que se gestaron en lo que comúnmente llamamos la Revolución Mexicana, y que está globalmente configurada por tres grandes etapas: la primera, el movimiento encabezado por Madero contra Porfirio Díaz, en el cual la participación de las masas comienza a ser un fenómeno generalizado, pero no adecuadamente percibido por los jefes políticos de este movimiento, principalmente por Madero, que utilizó la fuerza de las masas, pero no supo resolver sus aspiraciones ni sus viejas y nuevas querellas:

Durante 30 años, los grandes terratenientes cultivadores de caña de azúcar le habían disputado a Anenecuilco los derechos sobre las tierras y las aguas de la comarca [...] por lo general los campesinos perdieron sus pleitos. En 1909 la presión que se ejercía sobre ellos se había vuelto especialmente pesada. Ese verano, el nuevo gobernador decretó una ley de bienes raíces que reformó los impuestos y los derechos a las tierras todavía más en beneficio de los hacendados (Womack, 1978, p. 1).

Si bien en algunas regiones se estaba consciente de la necesidad de una reforma en la tenencia de la tierra para la incorporación de las grandes masas campesinas a la nación, Madero no había definido o no había comprendido que la pequeña propiedad, base de su pensamiento liberal, no era comprendida por estas masas, ya que según Cumberland, (1981, p. 239) “carecían del concepto de propiedad

privada de la tierra”, aun los campesinos sin tierra estaban descontentos, pero su descontento “era efímero, vago e inarticulado y se manifestaba en actos de bandolerismo, en ocupación de tierras” (p. 252), lo que nos da una idea de lo poco desarrollado que se encontraba el concepto de reforma agraria en este momento:

Al contrario de lo que la gente cree, los propósitos de la Revolución Mexicana no estaban bien definidos en 1910. Exceptuando el derrocar a Porfirio Díaz, los principales grupos revolucionarios tenían pocos fines en común y muchas contradicciones. El PLM quería promover una revolución violenta y anticapitalista, de obreros y campesinos que se esperaba alcanzaría las metas de una revolución social: “Tierra y libertad” fue el grito libertario del PLM. Los antirreleccionistas a favor de Madero, por otra parte, reflejaban las actitudes de los elementos descontentos de las clases alta y media alta con los cuales estaban coaligados y abogaban por una democracia política con su lema “Sufragio efectivo, no reelección”. En parte para contrapesar el llamado del PLM y en parte para obtener apoyo armado de las clases bajas, los maderistas hicieron vagas promesas al campesinado unas semanas antes del día previsto para su revuelta, 20 de noviembre de 1910. Sin embargo hasta la publicación de su Plan de San Luis Potosí, los maderistas hicieron hincapié en que la democracia era su fin principal (Cockcroft, 1979, p. 161).

Al final del movimiento, el propio Madero es el encargado de desactivar las fuerzas populares que le dieron su apoyo, como ejemplo tenemos el caso de Orozco en el norte y Zapata en el sur, caudillos que terminaron rechazando el proyecto maderista, el primero por motivos egoístas en cuanto a su percepción del bajo protagonismo que le tocó jugar al final del movimiento armado y, el segundo, por su vinculación a la reivindicación de las masas campesinas desposeídas por los terratenientes porfiristas. En ambos casos, el enfrentamiento termina con el levantamiento armado, siendo la rebelión del caudillo del sur sofocada paradójicamente por el general Huerta, futuro verdugo de Madero.

Una evaluación de las contribuciones del régimen de Madero muestra un constante avance de la idea de la responsabilidad gubernamental por el bienestar de las masas, un reconocimiento y una cristalización parcial de la necesidad de reforma económica y social, y por lo menos una tentativa de democratización a nivel político. En ninguno de esos campos pueden observarse progresos sorprendentes; sería una locura atribuir a la administración de Madero la formulación de todas las ideas e ideales incorporados en la Constitución de 1917 y la legislación derivada (Cumberland, 1982, p. 212).

La segunda etapa de este proceso revolucionario inicia con el levantamiento de Victoriano Huerta contra Francisco I. Madero, instante en que la Revolución Mexicana se masifica, o por así decirlo, se impregna del tema social que se había venido postergando desde el momento mismo de la independencia y desplaza a la cuestión política del centro de la discusión, que había sido el centro de la acción maderista, en la que “una nueva ley electoral avanzó mucho en el sentido de la democratización” (Cumberland, 1981, p. 285). Es así que resurge el Plan de Ayala que contagiaría tanto al sur como al norte de la reivindicación agraria que caracterizaría todo el proceso histórico de formación del Estado mexicano y que, junto con la cuestión obrera, serían los referentes simbólicos más importantes a los que tendieron los constitucionalistas del diecisiete.

La tercera etapa de la lucha armada lo constituye la guerra civil entre los dos bandos ganadores de la lucha contra Huerta, los carrancistas o constitucionalistas, y los convencionistas –villistas y zapatistas–, los cuales se enfrascan en una lucha en la que inicialmente los segundos tienen la mejor parte, pero son incapaces de concretar las ventajas que les da el contar con el apoyo de los referentes simbólicos que mueven a las masas. Este grupo, representante natural de los campesinos, no cuenta con un perfil de percepción política que les permita la “inclusión” de las otras clases sociales –principalmente las clases medias–, por lo que son desplazados por los carrancistas, los que supieron apropiarse de los referentes sim-

bólicos de sus enemigos, que incorporan en un proyecto global, el Plan de Guadalupe, el cual es adicionado en 1914 con la intención de establecer “leyes agrarias que propicien la formación de pequeñas propiedades, la disolución de los latifundios y la restitución a los pueblos de las tierras de las que han sido privados injustamente” (Cuberland, 1981, p. 215). Esto les sirve para ser apoyados en sus políticas por la mayoría de los grupos revolucionarios e incluso por Estados Unidos –con ciertas reservas– lo que finalmente les lleva a inclinar definitivamente la balanza a su favor.

Al final de este proceso se da un conato de lucha entre los dos principales caudillos revolucionarios (Obregón y Carranza), tanto al interior del constituyente como por medio de la violencia armada, lucha que finalmente se inclina a favor de Obregón, que ya desde el final de la guerra civil había venido recurriendo al movimiento obrero, que si bien no tenía un gran peso económico político en este momento, o durante la lucha armada del periodo revolucionario, había terminado configurándose como un referente simbólico en torno al que se agrupa un gran número de ideólogos revolucionarios pertenecientes a las clases medias ilustradas, que al principio del movimiento sólo existieron vinculadas al nacimiento del liberalismo o a la cuestión política, pero que al final de la lucha armada fueron rebasados por un nuevo grupo de intelectuales, el cual hace suyas las reivindicaciones políticas de los obreros –permeadas por las ideas socialistas de gran auge en este tiempo– y que ya habían sido probadas por Salvador Alvarado en Yucatán –impregnadas del pensamiento de Saint-Simon–, para expresarlas legalmente en el Artículo 123 de la Constitución:

A nivel legislativo, es decir, al nivel donde las medidas estatales y las relaciones fundamentales entre Estado y sociedad civil se establecen formalmente y además con un sentido programático, se recogen experiencias que se dan primero durante el gobierno de Alvarado y se transfieren directamente a la Constitución General de la República a principios de 1917. Es decir, algunas disposiciones que figuran en las cinco hermanas, pero particu-

larmente en tres de ellas (Ley Agraria, Ley del Trabajo y Ley Municipal), se introducen en la Constitución. He podido establecer estas relaciones genéticas entre las disposiciones legales del gobierno preconstitucional y los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 3º en su versión cardenista de 1934 que se refiere a la educación socialista.

Artículo 5º que se refiere a la libertad de trabajo, que dio lugar posteriormente al Artículo 123.

Artículo 27º en lo que toca a la concepción de la propiedad originaria de la nación sobre tierras, bosques y aguas.

Artículo 28º especial que permite un cierto tipo de monopolios.

Artículo 115º en cuanto previene que los municipios deben tener los suficientes recursos para atender sus necesidades.

Artículo 123º según la constancia de las múltiples instituciones protectoras del trabajo que aparecen primero en la Ley del Trabajo de Alvarado y después en este artículo constitucional (Paoli, 1984, pp. 206-207).

## UN AUTORITARISMO LEGAL

Paradójicamente, a la cuestión social que había dado origen a la inclusión de las masas en el proceso revolucionario no se le encontró una solución satisfactoria por el momento y tendría que esperar al advenimiento de Cárdenas, para finalmente ver un proyecto ideológico político que se acercara al referente simbólico agrarista por el que se había derramado mucha sangre y que fue fuente de muchos levantamientos armados post revolucionarios. Este pensamiento logra integrarse con el nuevo referente simbólico del socialismo, que realmente no contemplaba en los grupos campesinos a los sujetos de la historia que conformaría el nuevo siglo, pero que, a pesar de ello, a través del ejido y de la Escuela Rural mexicana –el problema de la tierra y sus vínculos ideológicos al nuevo proyecto–, sería resuelto finalmente dentro de la no muy coherente, pero sí muy práctica ideología de la Revolución Mexicana.

El papel que se le asignaría al Artículo Tercero estaría más impregnado por la cuestión religiosa que por una doctrina específica. Es así que lo que se buscaba en principio sería la educación laica, la desvinculación del clero de todas las labores educativas y la educación universal. Situación muy comprensible ideológicamente dado el papel que el clero había jugado en la historia del México independiente, aunque no muy pragmática dado la escasa relevancia de la participación del clero en este conflicto armado.

En cuanto a la educación universal, hay que hacer notar que la visión porfirista de la educación era elitista, ya que a las masas desde esta visión no se les podía educar, aglutinando a las escuelas en las ciudades y olvidándose del campo (Cumberland, 1981). Sin embargo, el hecho de que la cuestión social hubiera ya impregnado todos los espacios del movimiento revolucionario, no sólo desplazó a las élites intelectuales de cualquier consideración sobre la libertad de la educación, sino que radicalizó las posiciones, desechando incluso la propuesta carrancista de mantener un espacio de libertad para los padres de familia, haciendo la educación laica y obligatoria aun para las escuelas particulares, las que quedaban sometidas en todo al Estado, el cual se encargaría de definir los rumbos futuros de la educación nacional:

La propuesta de Carranza decía lo siguiente: Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos. La propuesta de Múgica que fue aprobada finalmente decía: La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (Cumberland, 1983, pp. 311-312).

La radicalización habría de pagarse cara, ya que fue la fuente de la crónica dependencia ideológica de las escuelas a una única doctrina nacional substituyendo, a fin de cuentas, sólo una religión por otra y creando nuevos dogmas –la revolución y su origen social– y nuevos santos patronos, los héroes nacionales.

Es importante mencionar las legítimas aspiraciones de los hombres de la revolución que buscaban principios de justicia social, válidos bajo cualquier circunstancia, pero que no supieron ver la importancia de cimentar ciertos valores que son esenciales en cualquier sociedad libre y que son centrales en la promoción de los derechos individuales.

Los constitucionalistas procedieron a eliminar los límites al poder estatal que estaban acentuados con mayor profundidad en la Constitución liberal de 1857, otorgándole a la presidencia un exceso de poder que, en su origen, fue excluyente al limitar la participación en el constituyente a todas las personas que de una manera u otra hubieran colaborado con los regímenes anteriores. Este hecho, si bien es fruto de lo prolongado y destructivo de la violencia revolucionaria que acentuó la participación de las masas en el constituyente, también cerró los espacios a resultados más acordes con la democracia, y estructuró el futuro espacio autoritario que desembocaría en un callejón sin salida, previsible según Hannah Arendt, siguiendo el antecedente de la Revolución Francesa en la que la violencia, que tiene como origen la necesidad, llevó a la dictadura ya que:

Ninguna revolución ha resuelto nunca la “cuestión social”, ni ha liberado al hombre de las exigencias de la necesidad. [...] Hoy estamos en condiciones de afirmar que nada era tan inadecuado como intentar liberar a la humanidad de la pobreza por medios políticos; nada podía ser más inútil y peligroso. En efecto, la violencia entre hombres emancipados de la necesidad es diferente de la menos terrorífica, aunque a veces no menos cruel, violencia elemental con la que el hombre declara la guerra a la necesidad y que apareció a plena luz de los acontecimientos políticos e históricos por

primera vez en la Edad Moderna. El resultado fue que la necesidad invadió el campo de la política, el único campo donde los hombres pueden ser auténticamente libres (Arendt, 1988, p. 114).

Lo anterior podría ejemplificarse, retomando a Marx, el cual fue claro al asentar la imposibilidad de evitar el proceso de acumulación originaria antes de cualquier cambio social hacia el socialismo, haciendo inevitable el capitalismo, lo que a la postre no sólo no evitó la explotación —propia de este sistema social—, sino que en el socialismo real profundizó y prolongó sus esquemas de salvaje explotación social y de irresponsabilidad estatal.

El México moderno que surge de la fase revolucionaria y que queda consolidado con las reformas cardenistas al PNR, creado por Calles —el que es substituido por el PRM—, puede caracterizarse como corporativo, ya que organiza y estructura a la sociedad al interior y al exterior del partido, bajo este esquema, que en su momento A. Córdoba definió para diferenciarlo del modelo fascista como corporación política, en el que la economía quedaba al amparo, pero no bajo el control del Estado, el que seguiría siendo un estado capitalista en ciernes. No hay que olvidar que en sus inicios en la Unión Soviética, Lenin (Arendt, 1973, p. 400) “Legalizó la expropiación anárquica de los latifundistas y constituyó en Rusia por vez primera, y probablemente por última, esa clase de campesinos emancipados que, desde la Revolución Francesa ha sido el más firme apoyo de las Naciones-Estado occidentales, clase social que fue posteriormente destruida mediante una de las purgas más oscuras de la historia, llevada a cabo por Stalin”.

En México esa clase no creció independiente, fue organizada por Cárdenas desde el Estado —fue integrada al partido mediante la CNC—, el que mediante una expropiación ordenada, constituyó la base institucional de la Nación-Estado mexicano, corporativo y autoritario.

## EL NACIONALISMO MEXICANO

La ideología de este Estado despótico es altamente proteccionista, configurando lo que muchos autores han denominado como nacionalismo mexicano, el que se caracterizó por una protección desmedida a las empresas nacionales, con una fuerte defensa de la creación y mantenimiento del empleo, aunado al mantenimiento del ejido como la pieza política medular para mantener la paz civil en el campo, –y por ende en el país– alrededor del que se estructura un sistema paternalista de apoyos que tienden más al control que a la eficiencia económica.

La evaluación positiva del despotismo realizada por los fisiócratas y llevada a sus últimas consecuencias por Le Mercier de la Riviere, es la antítesis absoluta del juicio que sobre el despotismo, el “gobierno monstruoso”, habíado el autor de *Del Espíritu de las Leyes*. Y es una antítesis, porque uno de los puntos inamovibles de los defensores del despotismo aunque fuese legal, es la crítica de la separación de poderes, de los llamados “contrapesos” (Bobbio, 1987, p. 144).

Este muy particular Estado benefactor mantiene un discurso que ideológicamente respalda las conquistas sociales revolucionarias expresadas esencialmente en los Artículos 3, 27 y 123 de la Constitución, que configuran la parte medular de lo que se denomina en el discurso político como: *conquistas de la Revolución Mexicana*, discurso bajo el que crecieron los mexicanos que actualmente son cabezas de familia.

En lo que respecta al Artículo Tercero, el laicismo, la gratuidad y la continua expansión de los servicios educativos cubrieron bajo su manto las reformas educativas que vinculaban a este sistema con las necesidades mínimas de una planta productiva incipiente y con pocas tendencias a la modernización, que basaba su salud en el proteccionismo estatal. De este modo, el republicanismo mexicano cumplió a su manera con los mandatos republicanos de igualdad

social –bajo el esquema del igualitarismo, cuyo manejo ideológico fue muy socorrido– y fraternidad, –con un apoyo real a los sectores más desfavorecidos socialmente hablando– a costa del que posiblemente sea el postulado principal del republicanismo, que es la libertad, la que fue restringida, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de la libre expresión y asociación, con lo que la cultura política que determina la existencia de ciudadanos responsables y patriotas capaces de auto-determinarse no se dio.

Esta omisión, que está en el fondo de los proyectos, tanto liberales –en el sentido del liberalismo económico– como en el proyecto del Estado benefactor, marca un avance del porfirismo al México revolucionario –en sentido republicano– pero este avance no constituyó nunca la garantía de continuidad hacia la libertad republicana en sentido estricto.

El movimiento del 68 marca el parteaguas que da inicio a las exigencias de libertad en el ya entonces anquilosado Estado mexicano. Sin embargo, a pesar de ciertos avances en cuanto a la apertura política y la participación de partidos políticos al interior del sistema político, no hay un correspondiente o congruente desarrollo de los derechos civiles, ya que no se garantizan los derechos de libre asociación y expresión, lo que nos lleva más a la modernización del ya obsoleto estado corporativo, que a su desaparición.

Esta hipótesis se ve reforzada con el advenimiento de las crisis económicas sexenales del 76, del 82, y del 88, las que marcaron avances en torno a la participación de los partidos políticos, pero siguieron restringiendo los derechos vinculados a la libertad individual; los que, sin un marco normativo explícito dentro del derecho positivo, no tienden a desarrollarse sino hasta después de la crisis del 94.

## DE LA CRISIS DEL AUTORITARISMO A UNA NUEVA REPÚBLICA

La crisis del 94 lleva a su límite la legitimidad del Sistema Político Mexicano (SEM) y determina el cambio político del 2000, cuyo

beneficiario sería el PAN. El fracaso del modelo iniciado 12 años antes es patente ante la opinión pública, su agotamiento y las crisis recurrentes de los gobiernos populistas anteriores nos deberían hacer reflexionar sobre la contingencia de los esquemas económicos y dudar de los modelos racionales teleológicos que son la impronta del cientificismo moderno. El debilitamiento de la república, que cada vez es más explícito en las posiciones intransigentes y de poco diálogo de los grupos que se revelan ante el Estado, como es el caso Chiapas, Oaxaca o anteriormente la propia UNAM, nos debería hacer poner en entredicho la ya vieja estructura del poder político, que si no ha caído, ha sido más por la cohesión lograda en tantos años de paz política, y no por el clamor social de una mano fuerte que nos guíe en tiempos de incertidumbre.

El modelo Venezuela está a la vista. Tras las últimas elecciones de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, en su lucha posterior a las elecciones, le hace un llamado al pueblo llano donde simbólicamente al mandar “al diablo a las instituciones” expresa ideológicamente la tentación de una dictadura de las mayorías. El autgolpe de Estado que puede devenir de este tipo de liderazgo carismático es una posibilidad que no debemos dejar de lado en los análisis coyunturales que abordemos, sobre todo cuando la búsqueda de caudillos se vuelve un clamor ante la poca eficacia de nuestras instituciones. La inseguridad pública, la pobreza, el desprestigio de la política y la debilidad de nuestras instituciones, que derivan de un deterioro congénito del espacio público, es lo que nos lleva en el origen de este nuevo sexenio a percibir una crisis profunda en el viejo modelo de nuestra también, ya obsoleta, vida republicana.

No hay que olvidar que según la teoría política es el Estado el que propicia la estructuración del espacio público al menos de tres maneras:

- a) Definiendo la magnitud geográfica de la unidad política mediante un sentimiento de identidad compartida o creando instituciones democráticas que medien los conflictos pacíficamente.

- b) Creando incentivos y oportunidades para que diferentes grupos se organicen y traten de influir en las políticas sin la marca corporativa del patrimonialismo.
- c) Otorgando derechos ciudadanos –asociación, petición, tránsito, sufragio universal, en general los derechos civiles básicos, que deben reflejarse tanto en la ley como en los hechos (Oxhorn, 2008, pp. 52-53).

Es por ello que la inexistencia del espacio público en nuestras instituciones ha generado en nuestro medio una crisis de gobernabilidad democrática –la que ha sido sustituida por una gobernabilidad patrimonial en una relación entre partidos al interior del parlamento–, que deja a la ciudadanía indefensa ante el poder fáctico de las grandes corporaciones económicas, las que han encontrado una forma de representación real dentro de los parlamentos mediante esquemas de financiamiento de candidaturas partidistas, que han reemplazado el viejo modelo corporativo-político del viejo régimen, el que, a falta de una democracia real, estructura una serie de relaciones de lealtad política mediante el viejo patrimonialismo, que asegura un no muy sano equilibrio entre el partido; que aglutina lo social, y las cámaras empresariales que aglutinan lo económico.

La ruptura de este equilibrio interno nos llevó y nos lleva al fomento de grandes conglomerados monopólicos –Telmex y Televisa entre otros, para resistir en teoría, al gran capital internacional–, además del ingreso de nuevos actores vía la globalización que transita de la mano de los tratados económicos internacionales y generó un desequilibrio sociopolítico que tiene como causa la ruptura del viejo esquema patrimonial de gobierno –no la desaparición del patrimonialismo– dejando indefensas a las clases que se habían cobijado bajo el poder de un Estado bonapartista que, hasta antes de las crisis recurrentes de los setentas, había logrado una redistribución social del ingreso que desactivó el viejo conflicto social pos-revolucionario y mediante la paz social generó el crecimiento constante de las clases medias, lo que le proporcionó legitimidad al Estado y un amplio espacio de gobernabilidad.

La pérdida del soporte político social que se aglutinaba al interior del PRI –por el acceso del PAN al poder– dejó al Estado con poco margen de maniobra ante el resto de los actores económicos sociales que estaban representados por los conglomerados monopolísticos y el capital internacional, sobre todo los primeros, los que mediante el ejercicio de presiones políticas y chantaje económico restaron fuerza y movilidad a las acciones de gobierno, restringiendo el reciente acceso a la democracia que se había logrado en el año 2000, esto convirtió al Estado en un transmisor de los intereses de estos grupos, lo que derivó en fuertes tensiones sociales, ya que, en un entorno de apertura política y libre expresión, la crítica generó un conflicto social que se tradujo inicialmente en una crisis electoral, que tuvo su máxima expresión en el fenómeno “López Obrador” y que dividió políticamente al país, y ha sentado las bases para una futura y posible crisis político-social, que tendría su origen en cualquier fracaso del endeble equilibrio económico que ha logrado mantener el actual gobierno calderonista.

Ante la crisis política por la que transitamos quisiera retomar los elementos que según Celso Lafer (1993, p. 45) constituyen una idea republicana moderna en sentido estricto:

1. El énfasis en el bien público que no se confunde con los intereses de los particulares.
2. La importancia del papel del Derecho para impedir la violencia y el arbitrio.
3. Las virtudes cívicas de la ciudadanía, necesarias para perfeccionar la convivencia colectiva, orientada hacia la utilidad común que tiene como uno de sus ingredientes el tema de la educación pública al alcance de todos.
4. El principio federalista como fórmula capaz de conciliar el tamaño con la proximidad, tanto en el plano interno como en el internacional.

En cuanto al primer punto tenemos la obligación de optar por la desaparición del Estado corporativo que de una u otra manera se

ha venido reestructurando y cambiando en el devenir cotidiano de nuestras instituciones, adaptándose a las nuevas formas de competencia política e invadiendo espacios, tanto dentro de partidos de derecha como de izquierda, ya que la aparición de los privilegios corporativos en el ámbito financiero, el político e incluso el social, corrompe los sistemas de seguridad y destruye la credibilidad. Esta reforma sólo puede realizarse dentro del marco del Derecho, con normas estrictas que limiten la impunidad del Estado en el ejercicio cotidiano del gobierno –fuente de la crisis del Estado de Derecho– y lo transforme, mediante la rendición de cuentas, en una institución responsable del bien público ante la ciudadanía.

El segundo punto tendría que ser complementario del primero, ya que la arbitrariedad, surgida de las no reguladas garantías individuales, tiene que ser solventada si queremos que principios como el de la libertad, que es salvaguardada en el ámbito de los derechos del hombre y del ciudadano, sea respaldado por la vigencia de pleno derecho, tanto de los derechos liberales clásicos –como el de expresión, asociación y petición–, como los de crédito o de segundo orden –de educación, salud, trabajo, etcétera– sólo limitados por los derechos compensatorios de raza, etnia o género, propios de la democracia moderna.

El punto tres deviene de los anteriores y hace énfasis en la parte medular del presente trabajo, ya que la existencia de buenos ciudadanos, y no sólo de habitantes es precondition a la existencia de una república, como bien nos lo expresa la tradición republicana francesa:

La obsesión por el orden público, en contrapartida, tiene como desdoblamiento democrático la idea de que es posible el progreso de una razón pública a través de la instrucción al alcance de todos, en la línea de lo que afirma el Artículo 22 de la declaración de derechos de 1793. De ahí se deriva la tesis de la educación pública y laica, afirmada por la Tercera República como un pilar necesario de un Estado Republicano. De hecho, siendo éste un Estado para todos, presupone la escuela para todos, también como

un aprendizaje en común, necesario para el progreso de la razón pública en la vida colectiva (Lafer, 1993, p. 28).

En la tradición histórica del Estado mexicano, si bien se da en forma recurrente la exigencia de una educación democrática, esta idea no es parte del paradigma o de los paradigmas que han venido modificando la educación pública en México. Esto es, no configura una forma de vida al interior de la institución escolar, ni es un referente simbólico, ya que ha sido conceptualizada siguiendo el modelo autoritario que ha caracterizado la relación pueblo gobierno, aun desde antes de la independencia, educación democrática que sólo se entiende como parte de los contenidos curriculares explícitos de los programas, y no como parte del currículo de vida de las instituciones educativas, en este sentido Pablo Latapí (1998, pp. 25-26) determina cinco proyectos post-revolucionarios que serían: “el vasconcelista, el socialista, el tecnológico, el de la escuela de unidad nacional y el modernizador, ninguno de los cuales enfoca en forma explícita el problema de la democracia, sólo el modelo vasconcelista nos habla de una visión de cultura como factor de liberación y de dignificación de la persona para atender a la civilización perfecta”.

Con referencia a su herencia histórica moderna—pos-revolucionaria—, la ideología del Estado mexicano ha despreciado a los derechos del hombre y del ciudadano de primera generación, haciendo hincapié en los derechos sociales, poniéndolos por encima de aquellos que ha considerado siempre como derechos individuales, desarrollando una concepción crítica hacia el individualismo, en una vertiente donde estos derechos en general no son vistos como un *plexus*, sino que se contraponen. En esta lógica, desde la vertiente de los derechos sociales o colectivos, según Lafer (1993, p. 44) “la crítica del individualismo es un *topos* —un lugar común— tanto de la historiografía de izquierda como de la conservadora, que ven en los derechos del hombre una abstracción. La abstracción destituida de historicidad es el blanco crítico de los conservadores. La abstracción que enmascara ideológicamente los intereses de clase es el blanco crítico de la

izquierda. Lo que hay de común entre esas dos críticas es el énfasis en lo colectivo en detrimento de lo individual, centrado –por lo que se refiere a la forma de concebir la vida en común para recurrir al artículo 1º de la Constitución jacobina del 24 de julio de 1793–, en la afirmación de que el fin de la sociedad, es la sociedad común.

La sociedad común y no la libertad, es aquí donde podemos encontrar el *quid* de la problemática que hoy en día ha llegado a un punto intolerable, ya que de ser la libertad una abstracción propia del cubículo del investigador ha pasado a reflejar la tragedia en que termina la “Novela de la Revolución Mexicana”, y digo novela siguiendo el sentido real de las promesas incumplidas de justicia y libertad con que nos han mantenido –algunas veces de muy buena fe y otras no tanto– esperando un final feliz a la manera de las películas norteamericanas, pero impregnados en nuestro propio y peculiar sentido de lo trágico, fruto de una fe que se da en cada nacimiento revolucionario, en cada crisis, en cada sexenio y en toda elección.

Este México nuestro, paternalista, autoritario y antidemocrático, que se ha caracterizado por los privilegios y la impunidad, –que desde la Conquista ha sido nuestra marca de casa– y que se asienta en una “cultura” propia que tiene que ser transformada desde abajo –la familia y la escuela– modificada, si queremos trascender nuestra tragedia para tener posibilidades en un nuevo tiempo, nuestro tiempo, y entrar realmente al nuevo milenio. Todo esto requiere una nueva “fundación”, requiere atreverse a pensar en libertad y no en común; requiere una nueva educación basada en la igualdad del ser humano, pero sin descuidar *a posteriori* las profundas desigualdades que nos rodean; requiere “compensar” esas desigualdades a partir de la plena vigencia de los derechos étnicos, de género, o por el simple hecho de ser pobre; requiere darle voz real a los ciudadanos, pero primero requiere tener ciudadanos, y eso es tarea de la educación. Ningún proyecto político puede trascender a su tiempo sin hacer vigente el derecho a una educación republicana y democrática, asentada en la libertad y la democracia como una práctica cotidiana en la familia y en la escuela.

## EL SURGIMIENTO DE LA CUESTIÓN EDUCATIVA

La cuestión educativa en nuestro país está matizada históricamente por las condiciones en que se estructuró durante la primera mitad del siglo XX, donde surge un sistema político fruto de una realidad histórica en la que no fue posible, en su inicio, la consolidación de un fuerte poder personalizado y centralizado encarnado por un caudillo, que aglutinara legítimamente las diversas fuerzas políticas existentes después de la muerte del general Obregón.

Paradójicamente, la muerte de Obregón nos evitó el trauma de una nueva dictadura y quizá de una inestabilidad permanente, como fue el caso de América Latina, obligando al inicio forzado de una institucionalización del poder, aun antes de que éste pudiera consolidarse. Es más, según A. Córdoba (1974), una institucionalización forzada obligó a un centralismo político extremo que se escudó en un nacionalismo radical, que en algunos casos desarrolló tintes cercanos al Nacional Socialismo Alemán, esto es, un sistema corporativo político de gobierno.

No hay que olvidar que el gobierno del general Cárdenas estructura y le da forma a un sistema de partido único (Luís Medina, 1978) –PRM– que aglutina en su interior a casi todos los sectores sociales –incluido el militar– dejando fuera, aunque integrando en organizaciones propias externas con una fuerte dependencia estatal –cámaras– al sector económico, al que vincula organizacionalmente al sistema político.

La argamasa que cohesiona esta estructura política-económica es la ideología nacionalista llamada comúnmente “nacionalismo revolucionario mexicano”, que le da identidad y una justificación última a un poder político que en sus raíces fue bonapartista, pero que con el desarrollo de nuevos actores económicos perdió su carácter de árbitro social y comenzó a desgastar su legitimidad, requiriendo para renovarse de una estructura subterránea de poder: la corrupción, que le sirvió para darle continuidad al propio sistema político.

El control de los medios económicos de subsistencia, mediante el manejo del gasto público, el crecimiento gubernamental y el monopolio de áreas estratégicas de desarrollo y enriquecimiento económico, como el petróleo o las comunicaciones –concesiones– en todas sus modalidades, le permitió establecer amplias redes de control gubernamental que basaban su funcionamiento alrededor de un modelo patrimonial –en lenguaje *weberiano*– que les permitió a los miembros del partido el control absoluto de la sociedad, impidiendo su osificación y desgaste mediante un sistema que bloqueaba la reelección para permitir una movilidad política, la cual retrasaría por muchos años su deterioro, dando lugar en lo económico a lo que muchos conocemos como, el “Milagro mexicano” y en lo político, a la *pax* del PRI.

Es en este entorno, donde la ideología participa en la construcción de un ideario o imaginario simbólico, que separa a la nación de aquellos que la pueden traicionar –en este ideario los empresarios son exhibidos con un afán inagotable de enriquecimiento a toda costa y bajo cualquier circunstancia– cerrándose de esta manera el círculo dentro de la relación amigo-enemigo, donde los políticos herederos de los caudillos revolucionarios encarnan la posibilidad de movilidad social hacia arriba y son los nuevos héroes ante un poder económico deshumanizado y soberbio –este marco simbólico tiende a romperse ante la evidencia de la corrupción gubernamental que actualmente ya iguala a empresarios y políticos y destruye lo ideológicamente logrado en muchos años de educación básica– al que no le importa el bienestar de la nación, sino sólo sus propios intereses.

El Sistema Educativo Mexicano (SEM) es el encargado entonces de difundir esta estructura ideológica mediante la creación de un entramado cívico-histórico que glorifica a los héroes nacionales mediante anécdotas cotidianas, que nos muestran lo impoluto de su conducta, ritualizando, mediante diversas prácticas educativas al interior de la escuela, todo un esquema cuasi religioso de adoración nacional a los forjadores de la patria, de la cual los políticos

en turno recogieron la estafeta de la paz y la justicia social para los desposeídos.

Es importante dejar en claro que el esquema anterior, que aparentemente estructura una relación funcional de la educación para con el sistema político, no se realiza de una forma armónica y obedeciendo a reglas preestablecidas de control, se desarrolla en medio de grandes contradicciones que muchas veces ponen en entredicho la viabilidad del propio sistema político nacional cuando no es capaz de integrar orgánicamente a grupos o sectores inconformes con él, de hecho, el gran enemigo del proceso que consolidaría el sistema es el imaginario simbólico de la modernidad, imaginario donde la democracia juega a la vez el incómodo papel de ser víctima y protagonista principal de ésta también llamada “comedia mexicana”.

En el imaginario simbólico mexicano, que tiene su origen en la llamada Escuela Socialista, consolidada durante el periodo cardenista, entran en contradicción dos grandes ideas que por definición son dicotómicas en su origen: el socialismo y la democracia. El socialismo con su connotación de igualdad económica y la democracia con la igualdad ante la ley, se hermanan ante un concepto único de supuesta “igualdad social” sin adjetivos, convirtiendo a este término en el gran eslogan que mediante la justicia social “igual” aquello que sólo es posible en la imaginación de las masas, lo social.

Tenemos así que la misión de la educación en México fue la formación de un pensamiento que tendiera a la cohesión nacional mediante la legitimación de un sistema político que funcionaba –y sigue funcionando– para crear cuadros de trabajadores de nivel bajo y medio, obreros –para el naciente capital en medio de un proceso de contradicciones ideológicas– y empleados gubernamentales que tienen como origen a las clases medias en ascenso. Al sistema anterior tendríamos que agregarle otra característica que se reproduce en la escuela, la de ser ésta una institución que se connota por una disciplina absurda –porque va muchas veces en contra de lo que entendemos como buena educación–, extrema y autoritaria, para pasar de ahí como correa de transmisión al maestro de aula, el

gran domador –en el sentido de la obediencia extrema a la palabra de la autoridad– y forjador de generaciones enteras de mexicanos sumisos sin creatividad ni imaginación.

A continuación me permito abrir un paréntesis para examinar el periodo de transición del Sistema Político Mexicano en lo económico, sin el que no se podría entender el origen de la globalización educativa y sus características específicas dentro del proceso de transición en que vivimos.

## **LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA REFORMA DE GOBIERNO**

A partir de principios de los años ochenta, con los efectos de la crisis del gobierno de José López Portillo, al gobierno mexicano se le cierran las fuentes de financiamiento tradicionales como son: los ingresos petroleros y el financiamiento internacional vía deuda, que ya había amagado al final del gobierno de Luís Echeverría, y que se había pospuesto gracias al auge de los precios del petróleo, los que se desploman finalmente y generan la primera gran crisis económica de los últimos tiempos –superior a la del fin del sexenio de Luís Echeverría– crisis que es atenuada por el sistema de protección social aún vigente, pero que, paradójicamente, marca el principio del fin del mismo para dar a luz a un nuevo proyecto económico de nación.

La viabilidad del nuevo proyecto estuvo sujeto a una renegociación de la deuda externa y a la implementación de una serie de políticas económicas que restringían el gasto público, gasto que tendía a mantener vivo un sistema de protección que le garantizaba al Estado el control de las organizaciones sociales vía el partido, pero financiado desde el gobierno a través de las organizaciones sindicales, las que, mediante un amplio margen de contrataciones y prestaciones económicas mediadas por ellos mismos, le permitían al Estado el control social y la paz pública garantizada por una cuota segura de votos corporativos.

Al centro de la discusión pública, además del tema del nacionalismo y la pérdida de soberanía, estaba la limitación del gasto público generada por la reasignación obligada del presupuesto que comenzó a implementar el Estado mexicano y que golpeó directamente a una de las fuentes de poder del partido –PRI–, como es la asignación y venta de plazas en el sector público, las que, además de proporcionarles beneficios económicos a los sindicatos miembros del partido, le daba al Estado una clientela cautiva que canalizaba su apoyo a través del líder sindical.

En cuanto a la gradual pérdida de soberanía, el fin del aislamiento de México como país, se inicia primero con la apertura propiciada por el gobierno de JLP para el control de la inflación, se consolida con el ingreso al GATT en el gobierno del presidente De la Madrid, institucionalizándose con la firma del TLC, tratado que busca reestructurar las fuentes de financiamiento del Estado mexicano ante una insuficiencia crónica de capital para financiar el desarrollo del país y darle un nuevo sendero, vía la inversión extranjera y la inyección de capital financiero mediante la Bolsa de Valores.

La obediencia de México a los lineamientos de los organismos financieros internacionales, como el FMI y el BM es considerada ejemplar, principalmente durante el gobierno del presidente De la Madrid, quien implanta el nuevo proyecto de una forma casi ortodoxa, orientándolo hacia el control de la inflación, siendo sus devaluaciones históricas y sólo comparables al periodo revolucionario de principios de siglo, reformas que sirvieron para transferir capital de las clases medias hacia el sector financiero, transferencia completada mediante una Bolsa de Valores sin control ni normatividad, lo que permitió su fácil manipulación y el surgimiento de capitales con el poder económico suficiente para adquirir los bancos expropiados y configurarse como los nuevos dueños del país.

El país de Salinas, al amparo de las reformas financieras cobijadas por los organismos internacionales, fue, durante algunos años, el experimento exitoso del nuevo neoliberalismo internacional. Un país en expansión que firma un tratado de integración con la nación más

poderosa del mundo, que lleva una luna de miel permanente con el FMI y el BM, pero también, un país que profundiza sus desigualdades económicas y genera pobres sin posibilidades de movilidad social. Un país que despierta a la violencia provocada por esta desigualdad y al crimen de Estado en la figura de Colosio, un país en el que se destruye el mito de la unidad nacional con el surgimiento político, mediante la violencia, de los indígenas y sus ancestrales carencias, junto a su perenne explotación y marginación.

Los noventas jugaron un papel decisivo en el ámbito de las nuevas reglas del juego dentro de los procesos de globalización económicos internacionales. Se caracterizaron por crisis sistémicas a nivel mundial con rápidos cambios que desembocan en el llamado “Consenso de Washington”, que en 1990 surge como un intento de reordenar las economías globales e impulsarlas a salir de sus crisis recurrentes que, como en el caso de México, ya llevaban varios años. Estas recomendaciones consistían según John Williamson (2003) en:

- a) Disciplina presupuestaria, consistente en una disminución de los déficit públicos y un déficit operativo de no más de 2% del PIB.
- b) Prioridades en el gasto público, para redirigir el gasto hacia áreas políticamente sensibles, como la infraestructura, asistencia médica y la educación.
- c) La reforma tributaria, que implica ampliar la base tributaria y disminuir los impuestos marginales, como condición para incrementar el gasto público, utilizando la imaginación para lograrlo.
- d) La liberación financiera, consistente en lograr un tipo de interés real moderadamente positivo aboliendo los privilegios financieros del gran capital presentes en forma abundante en AL.
- e) Los tipos de cambio, adecuándolos a la necesidad de impulsar las exportaciones manteniendo la certeza en la continuidad de esta política para propiciar la inversión en áreas de exportación no tradicionales.

- f) La liberalización comercial, eliminando las restricciones y disminuyendo los aranceles uniformemente abajo de 10%.
- g) La inversión directa extranjera, aboliendo las barreras y dejando competir a la inversión extranjera en igualdad de condiciones a las nacionales.
- h) Privatización, privatizando las empresas públicas en general.
- i) Desregulación, asegurando la libre competencia y la entrada de nuevas empresas, dejando reguladas sólo aquellas instancias de carácter necesario como: la seguridad pública, la vigilancia del sector financiero y el medioambiente.
- j) Derechos de propiedad, con una legislación flexible, práctica y de acceso económico para cualquiera, como forma de incentivar la innovación y la creación de ciencia y tecnología.

En los noventa, el propio Banco Mundial ya había rechazado su inclusión en el Consenso de Washington y había abogado por unas reformas de segunda generación reconociendo implícitamente el fracaso de las primeras, es así que en el 94, la crisis de México pone al descubierto las fallas del neoliberalismo ortodoxo y el hecho de que el país requiere de un esfuerzo financiero, que sólo los EU podía proporcionar para su salvación –tanto del país, como del proyecto globalizador de la comunidad financiera internacional signada por el Consenso de Washington–, que mantuviera a flote la capacidad de pago de la deuda para mantener viable el nuevo orden surgido de Bretton Woods.

El BM, ante las nuevas realidades y el fracaso de las políticas liberales vigentes hasta entonces, se adhiere a un nuevo consenso surgido de la “Declaración de Santiago”, fruto de la II Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998, que:

- a) Aboga por el fortalecimiento de la democracia en América Latina, promoviendo su aprendizaje y haciendo a los gobiernos más participativos, vinculándola con la estabilidad económica, el diálogo político, el progreso hacia la justicia social, una mayor coincidencia en la apertura comercial y la

voluntad de profundizar en la integración económica hemisférica para potenciar el desarrollo.

- b) Cree en el mantenimiento de la apertura comercial, la transparencia de las reglamentaciones económicas, en políticas sólidas consistentes con la sociedad de mercado en una economía de mercado y en los esfuerzos del sector privado en incrementar su competitividad.
- c) Decide impulsar la educación como factor decisivo para el desarrollo político, cultural y económico, y decide impulsar a la educación desde preescolar hasta el nivel superior, haciendo del aprendizaje un proceso permanente, poniendo la tecnología al servicio de éste y recomienda asignar más recursos a la educación, la que debe ser asumida mejorando el acceso a la misma en un marco de la equidad, calidad, pertinencia y eficacia.
- d) Fortalece la protección al medio ambiente en forma conjunta.
- e) Restringe la volatilidad de los sistemas financieros nacionales fortaleciendo la supervisión bancaria.
- f) Exige el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades individuales, haciendo énfasis en una prensa libre con amplia libertad de expresión, de información y de opinión.
- g) Aboga por el fortalecimiento de la administración de justicia y por garantizar la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, fortaleciendo la cooperación jurídica y judicial.
- h) Lucha contra la corrupción en todos los ámbitos, específicamente en el problema de las drogas y el lavado de dinero.
- i) Combate la discriminación en todas sus formas especialmente la de género y la de los grupos indígenas.
- j) Busca la superación de la pobreza, eliminando las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano al crédito, y a los títulos legales de sus propiedades, además de proporcionar un mayor apoyo a la micro y pequeña empresa para fomen-

tar el empleo y el auto empleo, promoviendo el respeto a las normas laborales reconocidas por la OIT.

k) Alienta la solución pacífica de controversias.

Paradójicamente, de nuevo la crisis del 94 proporciona una salida institucional al sistema político emanado de la revolución, el que, en la reforma política, encauza los vestigios de legitimidad que le queda al viejo y muy deteriorado estado paternalista, para finalmente lograr entrar al proceso democrático de transición que integraría a México al siglo XXI. Es el presidente Zedillo, nombrado dentro de la más pura tradición autoritaria del presidencialismo mexicano, quien tiene la visión necesaria para evitar la ruptura de las instituciones y encauzarnos hacia el nuevo milenio, mediando entre el Consenso de Washington y la Declaración de Santiago, y estableciendo el principio de un nuevo equilibrio, que debería haber sido consolidado en el futuro –el famoso cambio que nunca llegó– para hacernos más competitivos y poder ingresar al nuevo milenio bajo perspectivas más alentadoras.

La actualidad nos lleva a la consolidación de los procesos de globalización mundiales –entendida como integración– que parten de dos vertientes: los EU y la Comunidad Europea. A todos nos queda claro que Europa ha logrado mantener un sólido Estado de bienestar, y aunque ha reducido las transferencias al sector social, ha mantenido su funcionamiento –no hay que olvidar que este sector en la Europa Occidental se consolida históricamente a partir de los movimientos socialistas y comunistas, que tuvieron su origen en el triunfo de la Revolución Rusa y después en la ruptura con ese modelo, la vertiente socialista– que en algunos países tomó el nombre de eurocomunismo, consolidado por los partidos de corte socialdemócrata que generan un modelo no corporativo de bienestar social, es decir, de abajo hacia arriba, todo lo contrario del modelo mexicano fundado desde el cardenismo por un movimiento vertical de arriba hacia abajo, estructurado por el Estado, el que utilizó el PRI para consolidar un dominio político absoluto principalmente

sobre los sindicatos basado en el manejo políticamente eficiente de corporativismo correlativo –y necesario en este contexto– a un deficiente manejo de las finanzas públicas.

El gobierno del presidente Fox nos llevó de la mano con una política de corte ortodoxo en política económica –política monetaria– heredada de los últimos gobiernos priistas, con un alejamiento del proyecto iniciado conjuntamente con América Latina, en su afán de integrarse estrechamente con los EU. Este modelo que tiene como principal defecto la depresión o enfriamiento de la economía para el control de la inflación, con una carga de desempleo real que puede estar alrededor de 25% o 30% de la Población Económicamente Activa (PEA),<sup>1</sup> fincó sus esperanzas en la inversión extranjera para impulsar el desarrollo. La gran crisis del 94 favoreció una profundización de la llegada de capital extranjero, principalmente financiero, mediante la venta a capital extranjero de los grandes bancos del país, los que quedaron mal parados a raíz del mal manejo de estas instituciones después de su privatización. La apuesta final sigue siendo, ahora y en el futuro, la reactivación de la economía de los EU que pueda impulsar nuestro crecimiento ante un cada vez más débil mercado interno.

Por su parte, el modelo europeo busca la integración de las economías de los países que solicitan su entrada a esta comunidad. Se les estabiliza económicamente vía políticas monetarias y fiscales, para luego, mediante inyecciones de capital directas, estimular su desarrollo vía un crecimiento de la inversión en infraestructura para equiparlos al resto de los países de la comunidad. Este tipo de políticas generan un gasto que impulsa el mercado interno y atenúa el desempleo, hasta llevarlo a niveles similares al de los estados miembros, una apertura al capital extranjero y créditos con tasas

---

<sup>1</sup> Según Heinz Dieterich Stefan (1995), la segunda tendencia estructural del capitalismo tiene un efecto opuesto a la primera. Por múltiples razones el capitalismo actual se caracteriza por una proliferación acelerada y generalizada de un exorbitante desempleo y subempleo que alcanza ya entre 30 y 75 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en América Latina.

similares a las del resto de la comunidad, hace competitivas a las empresas locales y evita su desaparición inmediata (propiciando su reconversión) y el *shock* de los despidos masivos. La idea final es ampliar mercados para que todos los miembros sean beneficiados con la capacidad de compra del nuevo miembro, retribuyendo con este nuevo y consolidado mercado, el apoyo inicial para su admisión.

Habría que destacar lo que piensa la Comunidad Europea con respecto a su papel en torno a la educación, la que está vinculada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio suscritos por los miembros de la ONU en Dakar (ONU, 2000b), donde se plantea como objetivo dentro de la meta 2 A: “Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” y es así que se genera un apoyo que los países desarrollados deben dar a los países en desarrollo, donde según los lineamientos de la Cooperación Europea y Multilateral para el Desarrollo tenemos que:

En el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar (abril de 2000), todos los Estados se comprometieron a hacer realidad la “Educación para todos” hasta el año 2015. Los compromisos asumidos en Dakar en cuanto a una amplia educación básica, a la eliminación de desigualdades entre géneros en el área de educación primaria y secundaria al igual que a la creación de oportunidades de educación igualitarias para niños y niñas, fueron incorporados a la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas convirtiéndose así en tareas centrales de la lucha internacional contra la pobreza, a la que también se comprometió la cooperación alemana para el desarrollo (Programa de Acción 2015). Se exhorta tanto a los países en desarrollo como a la comunidad donante que en Dakar prometió que no dejaría fracasar a ningún país que tuviera enfoques convincentes para mejorar la educación básica, pero que careciera de los necesarios recursos (Hofmann, 2002, p. 1).

Por lo que toca a nuestro vecino del norte, en esta época y ante la erosión de la economía estadounidense, la crisis en México se debió

profundizar. El factor petrolero una vez más evitó males mayores y le dio un respiro a nuestra ya de por sí exhausta economía. A pesar del pago de la deuda se generaron excedentes que fueron canalizados a infraestructura mitigando el peso de la crisis en la población, ya que las variables inflacionarias están siendo controladas, lo que no pasa en la mayoría de los países de Latinoamérica donde:

El nivel de ésta ha llegado a ser tan elevado que los países ya no pueden pagar el principal sino que piden reestructuración y pagan intereses. Pese a ello se ha asistido a un cambio en la orientación de los flujos netos de capital. Las transferencias netas se hacen más de la periferia hacia el centro y mientras más pagan los países subdesarrollados, más se desindustrializan y más continúan debiendo. En consecuencia los recursos para atender las necesidades sociales –entre ellas la educación–, y las urgencias de formación que permitan alcanzar la competitividad anhelada se reducen dramáticamente en aras del pago de la deuda (Noriega, 1996, p. 23).

Sin embargo, en México, la desnacionalización bancaria no ha dado los frutos esperados y los bancos siguen fijando sus tasas de ganancias en altas comisiones y en créditos con altas tasas de interés, lo que impide un desarrollo de los sectores industriales locales, cuya única oportunidad de crecimiento está en los créditos baratos o al menos competitivos que puedan obtener de la banca estatal. Esto ha hecho que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para erradicar la pobreza extrema y el hambre (ONU, 2000) planteados en tres metas a lograr en el 2015, por los países miembros de la ONU, sea cada vez más difícil. Dichas metas son:

Meta 1.A:

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

Meta 1.B:

Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

Meta 1.C:

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

La falta de opciones para impulsar el desarrollo del país, a pesar de que éste ha estabilizado sus variables macroeconómicas y ha mantenido la disciplina monetaria, aun a costa de su legitimidad política, merecería mejor suerte y un mejor trato de parte de nuestros vecinos.

Es necesario replantear el tratado bajo el principio de la disminución de las asimetrías económicas –según el modelo de la Unión Europea– y transitar hacia un proceso de integración entre los tres países firmantes del TLCAN para redefinir las condiciones de la apertura comercial y establecer los apoyos económicos que el país requiere, asumiendo políticamente las reformas necesarias que eliminen los diversos monopolios, tanto públicos como privados, legislando además para desaparecer los privilegios de las grandes centrales obrero-laborales.

También es importante vincularnos más con Iberoamérica, en el entendido que compartimos una historia similar y que juntos podremos lograr metas que separados sería imposible, diseñando estrategias generales para los logros educativos del milenio propuestos por la ONU para el 2015.

Es en este sentido que se realiza la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación en el Salvador el 19 de mayo de 2008, donde se plantean las Metas Educativas para el 2021, también llamadas “La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”, que tiene esencialmente un carácter social y participativo.

Esta conferencia se plantea como continuidad de las Metas del Milenio 2015, en el entendido que sólo un pequeño número de países latinoamericanos habrá logrado el cumplimiento de esos objetivos para el 2015 y la gran mayoría estará todavía en un periodo de transición. Se busca establecer una política de continuidad que fortalezca la lucha contra la pobreza en nuestras naciones.

El recorrido anterior, aunque breve, nos permite realizar con las referencias adecuadas el diagnóstico de la situación de la educación, la que, a fin de cuentas, depende de las posibilidades reales de inversión en este rubro para que, a partir de ahí, se pueda hacer una reflexión y plantear escenarios probables en el destino de esta cuestión.

## LA TRANSICIÓN EDUCATIVA

Las grandes crisis económicas de México fueron el factor determinante para el inicio de los procesos de globalización. La educación no podría estar ajena a esta dinámica, tendrían que generarse otras políticas que hicieran frente a los nuevos retos educativos, cambiar la orientación principal de la educación como generadora de ideología para pasar a ser formadora de los profesionistas que los nuevos círculos empresariales, industriales y financieros requieren. El primer paso lo dio el presidente Salinas mediante la descentralización educativa, la cual fue implantada en 1993 gracias al Acuerdo Nacional para la Educación Básica la que, según la OCDE (2002, p. 11):

Se llevó a cabo en 1993 y es la reforma institucional más grande de los últimos 20 años. Transfiere la responsabilidad a los estados en lo relacionado a la gestión y administración operativa del sistema en todos los niveles de educación básica y para la capacitación de los maestros y la definición de contenidos locales de la currícula nacional. El Gobierno federal, por su parte, mantiene la responsabilidad de desarrollar los planes de estudio y programas para la educación primaria y secundaria, así como para la capacitación de los profesores. Mantiene también el desarrollo y la actualización de los libros de texto y el diseño de programas educativos compensatorios y bilingües para los sectores más pobres de la población.

Sin embargo, los resultados fueron discutibles ya que según la misma organización (OCDE, 2002, p. 121) “el incremento de la co-

bertura en un periodo relativamente corto generó nuevos retos resultado de los cambios del sistema educativo. Hasta finales de la década de los ochenta, la administración escolar estuvo altamente centralizada y esto, junto con las dificultades inherentes a la regulación y coordinación, fue uno de los factores que permitieron el surgimiento de una pobre eficiencia interna y una calidad inequitativa de los resultados escolares”.

Así pues, la descentralización no fue real, puesto que sólo se descentralizó el ámbito administrativo, el que se transfirió junto con un presupuesto educativo ya establecido desde el centro dejándoles muy poca capacidad de maniobra a los estados. Tenemos así que la OCDE (2002, p. 10) nos dice:

Durante el gobierno del presidente Zedillo (1994-2000) se realizó una reforma importante de la currícula de la educación básica y de los grados de capacitación de los maestros. Desde el punto de vista de la organización del sistema se fortalecieron los poderes de los estados y, para mantener el carácter nacional del sistema, se hizo responsable a la Secretaría de Educación Pública Federal del diseño de los planes y programas, de preparar los libros de texto, de la planeación y evaluación de los resultados y de la promoción de la equidad del sistema escolar. De esta forma, el gobierno central ha mantenido un alto grado de control en la definición del contenido de los procesos educativos y en el sistema de evaluación.

Hay que recordar que en este momento el sistema educativo ya se encontraba en crisis por la fuerte expansión que sufrió durante los ochenta, que no permitió una consolidación de la calidad, además de otros factores tal y como señala la misma OCDE (2002, p. 10), cuando nos dice:

Hay límites en esta descentralización. Diferentes actores indicaron en las entrevistas que muchos estados aún no tienen una administración unitaria para los servicios anteriormente federales y estatales y que todavía existe un enfoque centralizado; por ejemplo, en la legislación que

gobierna el sistema educativo y en la definición de aspectos tales como la currícula y la evaluación. En estos aspectos, las características particulares de cada estado generalmente no son tomadas en cuenta por las autoridades centrales. Lo que es más, la interferencia del gobierno en éstas y otras áreas se ve acentuada por su control sobre los financiamientos que transfiere a los estados. El sistema fiscal mexicano, altamente centralizado, ha tenido como una de otras tantas consecuencias, una muy alta dependencia de los estados de los fondos federales.

Es así que en 2005, por ejemplo, para el estado de Guanajuato tenemos que las Aportaciones a los Estados y el Fondo de Aportación Federal en conjunto sumaron \$24,144.711.965, de los cuales el Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal fue de \$7,123.982.442, lo que nos da cerca de 30% del total de estos recursos, pero si lo comparamos sólo con el Fondo de Aportación Federal (Ramo 33), rubro donde se encuentra ubicado este Fondo para la Aportación de la Educación Básica y Normal, tenemos que representa el 48.5 del total de este Fondo que contempla al menos otros 11 fondos más entre los cuales tenemos: salud, infraestructura social, fortalecimiento para los municipios, seguridad pública etcétera, lo que nos da una idea de la importancia de este Fondo.

Para 2006, el total de ingresos provenientes del Gobierno federal para el mismo estado de Guanajuato creció en 4.63%, y aunque no fue el fondo que más aumentó –el que más creció fue el de Seguridad Pública con 22.95%– el Fondo para la Aportación a la Educación Básica y Normal sí estuvo por arriba de este promedio al crecer 5.78% al alcanzar la cantidad de \$7,840.717.092.

Para el Estado de México en 2006, el apoyo presupuestal del Gobierno federal para el Fortalecimiento de los Programas Nacionales de Beneficio Social fue de: \$40,104.682 de los cuales para el Fondo de Aportaciones Federales (Ramo 33) fue de \$32,233.151, quedando dentro de este Ramo el FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal) el que recibió la cantidad de

\$19,457.019, o sea cerca de 49% del total y 60% del Ramo 33, lo que nos da una idea de la importancia de este rubro.

La descentralización trasladó el manejo de los recursos a los estados etiquetados por áreas, siendo el rubro de la educación básica el más importante, lo que se adecuó con el manejo presupuestal en educación propuesto por la OCDE.

Por lo que respecta al acuerdo, maneja tres líneas estratégicas fundamentales para elevar la calidad de la educación pública, que serían: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial.

Este acuerdo se vio obstaculizado desde el principio por la relación existente entre el sindicato de maestros (SNTE) y el Estado, al grado que finalmente fue utilizado por el primero para reforzar el control corporativo que ejerce sobre el magisterio, metiéndolo en una nueva relación, donde cambian sólo las formas y no así la esencia de este control, pues la mayoría de las instancias para la modernización educativa tienen que contar con la participación y sanción del organismo sindical, en pocas palabras, el acuerdo nació muerto si lo entendemos como una vía para el mejoramiento de la calidad educativa.

En la práctica, el acuerdo cumplió una función política al otorgarle al SNTE ciertos espacios que le sirvieron para modernizar el control que ejerce sobre el magisterio, y en este sentido fue exitoso, le sirvió al gobierno en turno como una vía para llevar a cabo en forma negociada las reformas educativas de 1993, las que realizaban y profundizaban la descentralización educativa

A partir del año 2001, con la llegada del presidente Fox, se impulsa una serie de reformas educativas que incorporan el acuerdo de 1992, lo que limita de entrada los resultados del proyecto educativo foxista. Es de entender que él mismo amarra negociaciones políticas con el SNTE que en el fondo le permitieron en su momento reestructurar las formas de control político sobre el magisterio, las que en su mayoría son contrarias a los principios rectores del nuevo proyecto, no porque se opongan diametralmente a él, sino porque

son conceptualizadas desde el ámbito laboral bajo otras dinámicas de implementación, que resguardan la tradición laboral del magisterio sin enfrentar el cambio desde la óptica del aula o de la propia organización de la escuela.

Según Ramírez (2000), a pesar de las políticas mencionadas, muchas de las medidas promovidas por la reforma no sólo no llegan a las escuelas, sino tampoco a las aulas. Es así que según la OCDE (2002, p. 13), “existe un amplio consenso de que, si las escuelas no se convierten en el vehículo del cambio, será difícil mejorar la calidad de la enseñanza y el ambiente escolar, que son dos elementos clave de un desempeño mejor”.

Tenemos así que según la misma institución (2002, p. 13), “en los últimos años, la educación básica ha sido el centro de las principales reformas. Así como la reorganización institucional fue resultado de la descentralización, ha habido también una reforma mayor del currículo en el nivel primario y secundario, se han preparado nuevos libros de texto e introducido cambios en el paquete curricular y en la organización de la capacitación inicial (colegios de preparación de maestros), así como la capacitación continua de los maestros (los centros de maestros, cursos y talleres). La reforma del currículo está en proceso y se espera que esté en marcha al inicio del año escolar 2004-2005”.

Estas reformas están estructuradas alrededor de tres estrategias: fortalecimiento de la equidad en la educación, mejora de la calidad de los resultados y promoción del federalismo y de la participación social en la educación, objetivos estratégicos que están presentes en el Plan Nacional de Educación 2001-2006.

En cuanto al primer objetivo estratégico como referente inmediato hay que tomar en cuenta que la UNESCO maneja seis objetivos recomendados y evaluados periódicamente hacia la Educación para Todos, centrándose especialmente en la supresión de las disparidades entre los sexos. El informe de 2003 publicado por este organismo nos dice que nuestro país (UNESCO, 2003) “presenta avances en las formas de medición con un nuevo índice, que per-

mite obtener una visión más exhaustiva de los progresos realizados por cada país”.

México, a través de la Ley General de Educación, reconoce que el Estado tiene la obligación de promover la equidad de la educación. En este periodo se canalizaron recursos considerables hacia los programas focalizados e implementados en los estados más pobres del país en donde vive cerca de 40% de la población indígena. Los que más se conocen son PROGRESA y el programa para combatir el rezago educativo (PARE, posteriormente PAREIB y hoy ACAREB). Entre sus acciones incluyen la mejoría de la infraestructura, la distribución de los materiales para la enseñanza, la capacitación y los incentivos para los maestros (OCDE, 2002, p. 13).

En la actualidad tenemos el Programa Oportunidades, que ha sido calificado positivamente por la UNESCO y es considerado un programa exitoso, al grado que el municipio de Nueva York lo adoptó (Opportunity NYC) y está financiado con un presupuesto de 53 millones de dólares, con donantes privados –principalmente la Fundación Rockefeller– beneficiando a 5,000 familias (UNESCO, 2009, p.39). Este plan consiste en transferencias en efectivo a las familias, basadas en la permanencia del niño en la escuela, como un incentivo dirigido hacia el cambio de conductas, es decir, busca incidir culturalmente en la costumbre de la permanencia del niño en el sistema escolar.

Es tan alentador el esquema, que la misma organización en su “Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2009”, señala para América Latina, y México en específico:

En el informe se menciona un ejemplo alentador procedente de América Latina. Varios países de esta región han creado programas de transferencias de dinero en efectivo destinadas a las familias más pobres. Esas subvenciones se abonan a condición de que los niños asistan a la escuela y se sometan a exámenes médicos y sanitarios regulares. El programa “Oportunidades” de México, que es uno de los más vastos de este tipo, se está aplicando actualmente en la ciudad de Nueva York con carácter experimental.

Sin embargo, el mismo informe estima que: “a pesar de esos progresos, el mundo en general no va por buen camino para alcanzar en 2015 el objetivo internacional en materia de desarrollo, consistente en universalizar la enseñanza primaria (UNESCO, 2009).

Respecto al segundo objetivo, que busca impulsar la calidad en la educación básica, debemos tener en cuenta que tanto el Banco Mundial como la OCDE desde los noventa vienen impulsando reformas educativas que han sido puntualmente retomadas por el gobierno mexicano y que son la referencia obligada para entender las reformas de 1993 y las subsecuentes.

Las recomendaciones de organismos internacionales tales como los mencionados, Banco Mundial, UNESCO, CEPAL y la OCDE, cuyos puntos principales retomamos de un estudio anterior (Peraza, 2002), se integran a los lineamientos estructurados en las líneas estratégicas de las reformas foxistas, tomando las recomendaciones de la CEPAL/UNESCO (1994, p. 32), que proponen, para favorecer los vínculos sistémicos entre educación, conocimiento y desarrollo, a la *equidad* y el *desempeño*, entendidas como, según la CEPAL/UNESCO (1994, p. 33), “el acceso a la educación con iguales oportunidades de ingreso, y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales”. Son claros al decir que no es aceptable una educación centrada en (p. 34) “metas de competitividad, autonomía y desempeño, dejando de lado las metas de ciudadanía, integración y equidad. Unas exigen a las otras”. En general, sus recomendaciones las podemos aglutinar de la siguiente manera:

Para garantizar un desempeño eficaz, en un contexto de creciente equidad, el sistema de formación de los recursos humanos debe estar compuesto por establecimientos que sean efectivamente iguales en los aspectos básicos, este punto sólo puede lograrse con la activa participación del Estado: que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades

educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas, [...] el desempeño tiene que ver por tanto con proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente, con metas, calidad y rendimiento [...] el Estado está llamado a actuar a lo largo del eje “fijación de metas/evaluación del desempeño/empleo de incentivos” para aumentar la eficacia y equidad del sistema y para reforzar la autonomía e iniciativa de los centros educacionales [...] ese eje que equivale funcionalmente al eje “efectividad/calidad/eficiencia/equidad”, marca así mismo el nuevo tipo de relación que debería establecerse entre el sistema educativo, el Estado y la sociedad a fin de cumplir los grandes objetivos que se persiguen con esta estrategia (CEPAL/UNESCO, 1994, pp. 33-34).

Es importante retomar y referirnos al Congreso Internacional sobre la Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación, organizado por la UNESCO en la Ciudad de México en marzo de 1990, donde se plantearon, según Monclus (1997, p. 334), dos cuestiones centrales:

1. La manera de revitalizar las actividades de la planificación y administración de la educación con el fin de mejorar la gestión de los sistemas educativos, elevar su rendimiento y asegurar una utilización óptima de los recursos humanos y económicos disponibles en educación.
2. Las nuevas modalidades que podría adoptar la cooperación internacional en este campo, en la perspectiva de la democratización de la educación básica y la eliminación del analfabetismo en el mundo al inicio del siglo XXI.

Este congreso, según el mismo Monclus (1997, p. 338), determinó en tres los fenómenos implícitos a las crisis de los sistemas educativos a nivel mundial.

1. Dificultades en torno a la generalización de la educación básica y la erradicación del analfabetismo.

2. Vinculación de la educación con el desarrollo de los recursos humanos.
3. La planificación y gestión educativa a nivel local.

Con respecto al punto 3, el investigador mencionado nos dice lo que en el Congreso se señaló sobre la administración educativa:

Se percibió una desconexión entre los procesos educativos y los administradores, y entre éstos y quienes se ocupan directamente de la acción educativa *in situ*. Como consecuencia, la función evaluadora de los procesos globales de la educación no se lleva a cabo más que a través de parámetros y metas numéricas que difícilmente dejan traslucir los problemas reales a los que se enfrenta el ejercicio de la labor educativa (Monclus, 1997, pp. 339-340).

La administración aparece así como labor de especialistas, de tal manera que la mayoría de los responsables de la dirección y conducción de escuelas y programas educativos carecen de nociones de los ciclos administrativos, y, en particular, de planificación-evaluación. Los modelos de planificación propuestos por especialistas y teóricos de la planificación suelen presentar procedimientos complejos cuyo manejo sólo es válido en manos de expertos. Esto contribuye a que en el desempeño de la actividad educativa no se emprendan diagnósticos con los cuales se pueda saber simplemente si los servicios educativos satisfacen o no a quienes los utilizan, con lo cual se podrían hacer las correcciones necesarias y establecer planes locales de acción.

En cuanto a la elaboración de las perspectivas hacia el siglo XXI en el ámbito de la gestión educativa, es relevante tener presente el informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jaques Delors (1997, p. 180), quien nos dice:

La autonomía de los establecimientos presenta aspectos diferentes. En primer lugar, se manifiesta en la gestión de los recursos: conviene que el uso de una parte importante de los recursos asignados pueda decidirse en el nivel

del establecimiento. En ciertos casos podrán crearse estructuras especiales, por ejemplo, comités de padres (o alumnos) y docentes, para que den su opinión sobre la gestión del establecimiento o sobre determinados aspectos de los programas educativos. En términos generales, conviene aplicar en cada establecimiento procedimientos que determinen claramente el papel de los distintos agentes, favoreciendo la cooperación entre los docentes, los jefes de establecimientos y los padres y el diálogo con la comunidad local en su conjunto. La práctica de la negociación y la concertación constituye en sí misma un factor de aprendizaje democrático en la gestión de los establecimientos y en la vida escolar. Por otra parte, la autonomía de estos lugares estimula fuertemente la innovación.

La comisión, es pues, favorable a una amplia descentralización de los sistemas educativos, sobre la base de la autonomía de los establecimientos y de una participación efectiva de los agentes locales.

La OCDE en su reporte de 1993 observaba (citado por Joaquín Gairín, 1994, p. 33) “Desde hace al menos 15 años es común a todos los países desarrollados, la tendencia hacia una mayor autonomía de los centros docentes”. De hecho, la autonomía ya es un hecho en países como España, y lo que está a discusión no es tanto su implementación, sino sus alcances.

Asimismo Joaquín Gairín (1994, p. 32), nos reitera que:

Se hace difícil considerar una intervención educativa de calidad que no vaya acompañada de la capacidad de decisión sobre aspectos curriculares y organizativos. De hecho, las referencias al centro educativo como unidad de análisis, de innovación y de cambio son constantes en la teoría pedagógica. Se señala, asimismo, el fracaso de una formación permanente que no implique al centro, la invariabilidad de una política de innovación que no sea asumida por éste y la imposibilidad de una auténtica profesionalidad docente o de una evaluación seria que no sea de centro. También se destaca, desde los enfoques organizativos actuales, cómo la autonomía institucional permite la incorporación a ella de los recursos

intelectuales de todos sus componentes y la satisfacción de sus necesidades mediante el establecimiento de pautas de acción contextualizadas.

También la UNESCO, en su Informe sobre el estado de la educación en el mundo 2009 (p. 30), es muy clara en este tema de la autonomía que contempla dentro del capítulo de la gobernanza, señala: “aunque no preconiza un modelo único de gobernanza, el marco de acción de Dakar promueve la descentralización e incita a la participación en la toma de decisiones hasta el nivel de base, con vistas a lograr que los sistemas de educación sean más equitativos”.

Ahora bien, independientemente de las recomendaciones de organismos tanto nacionales como internacionales, podemos decir que existen análisis amplios sobre la buena influencia que tienen en un centro educativo las políticas de ampliar su autonomía a partir de un modelo organizacional de corte estratégico.

Siguiendo esta tendencia, Gómez Dacal, (1996, pp. 116-119) nos dice que: “la concepción de la inteligencia como un rasgo social, y el efecto mediador que tiene el entorno vivencial en el aprendizaje del alumno serían factores que postularían la necesidad de poder incidir en el contexto institucional a través de los proyectos pedagógicos”.

Es por esto, que el objetivo de todo el proceso de reordenamiento organizacional nos llevaría a tener la oportunidad de alcanzar las competencias mínimas o competencias clave para el aprendizaje permanente, las que fueron publicadas por el Parlamento y el Consejo Europeos en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 18 de diciembre de 2006 (p. 4):

1. Comunicación en lengua materna.
2. Comunicación en lenguas extranjeras.
3. Competencia matemática y competencia básica en ciencia y tecnología.
4. Competencia digital.
5. Aprender a aprender.
6. Competencias sociales y cívicas.
7. Sentido de la iniciativa y sentido de empresa.
8. Conciencia y expresión culturales.

Las definiciones para las competencias establecidas nos las da el mismo documento (pp. 4-6):

1. La comunicación en la lengua materna es la habilidad para expresar e interpretar conceptos, pensamientos, sentimientos, hechos y opiniones de forma oral y escrita (escuchar, hablar, leer y escribir), para interactuar lingüísticamente de una manera adecuada y creativa en todos los posibles contextos sociales y culturales, como la educación y la formación, la vida privada y profesional y el ocio.
2. La comunicación en lenguas extranjeras comparte, en líneas generales, las principales capacidades de la comunicación en la lengua materna: se basa en la habilidad para comprender, expresar e interpretar conceptos, pensamientos, sentimientos, hechos y opiniones de forma oral y escrita (escuchar, hablar, leer y escribir) en una determinada serie de contextos socioculturales (como la educación y la formación, la vida privada y profesional y el ocio) de acuerdo con los deseos o las necesidades de cada cual. La comunicación en lenguas extranjeras exige también poseer capacidades tales como la mediación y la comprensión intercultural.
3. La competencia matemática es la habilidad para desarrollar y aplicar el razonamiento matemático con el fin de resolver problemas en situaciones cotidianas. Basándose en un buen dominio del cálculo, el énfasis se sitúa en el proceso y la actividad, aunque también en los conocimientos. La competencia matemática entraña –en distintos grados– la capacidad y la voluntad de utilizar modos matemáticos de pensamiento (pensamiento lógico y espacial) y representación (fórmulas, modelos, construcciones, gráficos y diagramas). La competencia en materia científica alude a la capacidad y la voluntad de utilizar el conjunto de los conocimientos y la metodología empleados para explicar la naturaleza, con el fin de plantear preguntas y extraer conclusiones basadas en pruebas. Por competencia en materia de tecnología se entiende la aplicación de dichos conocimientos y metodología en respuesta a lo que se percibe como deseos o necesidades humanas. Las competencias científica y tecnológica entrañan la comprensión de los cambios causados por la actividad humana y la responsabilidad de cada individuo como ciudadano.

4. La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de internet.
5. “Aprender a aprender” es la habilidad para iniciar el aprendizaje y persistir en él, para organizar su propio aprendizaje y gestionar el tiempo y la información eficazmente, ya sea individualmente o en grupos. Esta competencia conlleva a ser consciente del propio proceso de aprendizaje y de las necesidades de aprendizaje de cada uno, determinar las oportunidades disponibles y ser capaz de superar los obstáculos con el fin de culminar el aprendizaje con éxito. Dicha competencia significa adquirir, procesar y asimilar nuevos conocimientos y capacidades, así como buscar orientaciones y hacer uso de ellas. El hecho de “aprender a aprender” hace que los alumnos se apoyen en sus experiencias con el fin de utilizar y aplicar los nuevos conocimientos y capacidades en muy diversos contextos, como los de la vida privada y profesional y la educación y formación. La motivación y la confianza son cruciales para la adquisición de esta competencia.
6. Estas competencias incluyen las personales, interpersonales e interculturales y recogen todas las formas de comportamiento que preparan a las personas para participar de una manera eficaz y constructiva en la vida social y profesional, especialmente en sociedades cada vez más diversificadas, y, en su caso, para resolver conflictos. La competencia cívica prepara a las personas para participar plenamente en la vida cívica gracias al conocimiento de conceptos y estructuras sociales y políticas, y al compromiso de participación activa y democrática.
7. Por sentido de la iniciativa y espíritu de empresa se entiende la habilidad de la persona para transformar las ideas en actos. Está relacionado con la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como con la habilidad para planificar y gestionar proyectos con el fin de alcanzar objetivos. En esta competencia se apoyan todas las personas, no sólo en la vida cotidiana, en casa y en la sociedad, sino también en el lugar

de trabajo, al ser conscientes del contexto en el que se desarrolla su trabajo y ser capaces de aprovechar las oportunidades, y es el cimiento de otras capacidades, conocimientos más específicos que precisan las personas que establecen o contribuyen a una actividad social o comercial. Ello debe incluir una concienciación sobre los valores éticos y promover la buena gobernanza.

8. Apreciación de la importancia de la expresión creativa de ideas, experiencias y emociones a través de distintos medios, incluida la música, las artes escénicas, la literatura y las artes plásticas.

Haciendo una reflexión puntual, que más tarde ampliaremos, podemos plantear la hipótesis de que en nuestro país y su sistema político corporativo, en el que el SNTE juega un importante papel, el Estado y la corporación de enseñantes, tenderían a procesos de centralización y de irresponsabilidad en un sistema cerrado de poca eficacia, en tanto, y en contraste, la economía de mercado y la sociedad civil tienden a un sistema abierto.

Por lo que respecta al Gobierno del presidente Salinas y sus reformas, los procesos hacia la federalización están presentes en las reformas propuestas y sus resultados según la OCDE (2002<sup>a</sup>, p. 18), son amplios ya que:

En los pasados 10 años el principal cambio fue la descentralización del sistema. Actualmente, 71% de las inscripciones se realiza en escuelas administradas por los gobiernos de los estados, en contraste con la situación que existía hace 10 años o más. La descentralización ha permitido cambios mayores en el diseño y en la administración de las políticas públicas y ha también llevado a una redistribución de funciones y responsabilidades dentro del sistema.

Sin embargo, los datos ofrecidos sobre calidad educativa a partir de las reformas antes señaladas por el Observatorio Mexicano de la Educación, y tomadas de la OCDE (2000, pp. 9-10) no son las esperadas:

Las evaluaciones nacionales elaboradas por la Secretaría de Educación Pública y los estudios internacionales en los que el país ha participado nos muestran resultados pobres alcanzados en los cursos de los estudiantes. Una evaluación aplicada por la UNESCO a estudiantes de tercer y cuarto grados de la educación básica en 13 países de la región coloca a México en el tercer grupo de estos países, con un resultado menor al promedio regional (UNESCO 1998). Fue el noveno lugar por sus resultados en las pruebas de progreso aplicados al tercer grado de educación primaria y el séptimo en pruebas de matemáticas en el mismo año.

Hay que aclarar que México está más alto que el promedio de América Latina, y no como informaron las autoridades a los medios que era el más alto de esta región, lo que encierra un manejo perverso de la información.

El de la OCDE (PISA) –edición 2003 de *Education at a glance* señala profundas deficiencias en lo que respecta a la calidad educativa, siguiendo la tendencia de 2002, cuando de acuerdo con los resultados del PISA 2000, México se ubicó en el último lugar de la OCDE en la capacidad de lectura combinada para los estudiantes de 15 años, con 44% de esta categoría de edad en el nivel más bajo, más del doble del nivel promedio de la OCDE.

De acuerdo con estos resultados –PISA 2000–, México se ubicaba también en el último lugar en la capacidad de lectura combinada para los estudiantes de 15 años, con 44% de esta categoría de edad en el nivel más bajo, más del doble del nivel de promedio de la OCDE.

En la evaluación conocida como PISA plus (dada a conocer en julio de 2003) los resultados promedio son: 422 puntos en capacidad de lectura y 387 en capacidad matemática. Ambos resultados son significativamente menores que el promedio de los países de la OCDE (quinientos puntos para ambos exámenes) pero más altos que el promedio de los países de América Latina que participaron en esta evaluación (395 en lectura y 357 en matemáticas), por lo que el Estado profundizará las recomendaciones de estos organismos especialmente en lo que respecta a la educación básica.

Una de las participaciones de la SEP en el ámbito internacional fue su asistencia a la XXXII Conferencia Mundial de la UNESCO, en París, donde el secretario de Educación Tamez Guerra, presidente de la Comisión Interamericana de Educación de la OEA informó a los participantes que recientemente los países del hemisferio americano habían asumido la Alianza Continental por la Educación, la cual promueve que la educación sea la prioridad central para las próximas décadas. En la misma reunión y en referencia a las políticas de la OCDE (SEP, 2003, pp. 67-68) Tamez dijo que:

Nos hemos sumado al estudio de la OCDE que establece un periodo de seguimiento de 10 años a jóvenes de entre 15 y 25 años para saber si tienen actitudes para valorar la paz, respeto por los derechos humanos, valores ciudadanos sólidos y que asumen con responsabilidad sus compromisos, se comportan de manera ética, con honestidad y rectitud como profesionales; si realmente el esfuerzo educativo está dando resultados en términos de una formación ciudadana integral.

La OCDE (2002, p. 10) le propone a México un nuevo ciclo de reformas para “impactar simultáneamente en dos dimensiones o procesos altamente complejos y muchas veces conflictivos entre sí, por un lado, la transferencia de la administración y del financiamiento de la educación básica y, por el otro, a la mejoría de la eficiencia y de la calidad de los métodos educativos y de sus resultados. La primera dimensión involucra factores institucionales y la segunda a la práctica y características de la enseñanza y del proceso de aprendizaje en sí mismo”.

Tenemos así que en preescolar, durante el sexenio del presidente Fox, se completó un ciclo obligatorio de tres años siendo el objetivo de este nivel lograr la cobertura necesaria para incluir a la población escolar de ese ciclo y así tenemos que:

La legislación de Educación General hizo obligatorio para el Estado asegurar que los niños que ingresan a la escuela primaria hayan cursado por

lo menos un año de preescolar desde 1990, las estadísticas muestran que el número de niños en edad escolar (6-16 años) que no se encuentran en la escuela cayó progresivamente a 2.5% en 1995. El ritmo neto de participación escolar para niños entre las edades de 6 y 14 años se incrementó de 86.5% en 1990 a 92.4% en el 2000 (OCDE, 2002, p. 12).

Existió una profunda división en lo que respecta a las recomendaciones sobre la educación secundaria, donde:

La educación y los ingresos están estrechamente vinculados. El segundo ciclo de secundaria y la enseñanza no terciaria posterior parecen marcar un punto de inflexión en numerosos países, a partir del cual, todo grado de educación adicional se ve recompensado por un premio particularmente elevado. En todos los países, los titulados del nivel terciario ganan substancialmente más que los titulados del segundo ciclo de secundaria y de los ciclos no terciarios posteriores a la secundaria. La diferencia de ingresos según se haya seguido una enseñanza terciaria o un segundo ciclo de educación secundaria suele ser más pronunciada que la existente según se haya completado un segundo ciclo de educación secundaria o simplemente un primer ciclo de secundaria o nivel inferior (OCDE, 2002, p. 13).

El sindicato y parte de la comunidad intelectual de izquierda han rechazado el proyecto en aras de un deficiente nacionalismo mal entendido, lo que ha fortalecido al sindicato al grado tal que el gobierno postergó la reforma durante mucho tiempo, ya que, desde la visión del SNTE desgastaba la posición de dominio corporativo del mismo, al frenar el acceso de nuevo profesorado. La reforma contemplaba la reducción de tiempos de clase que son una carga absurda, pero sobre todo repetitiva y llena de falsa y poco actualizada información, dada la pobre formación del normalismo egresado de las normales superiores. Lograr que se redujera esta reforma a aspectos operativos y poco relevantes fue un objetivo central del SNTE, lo que finalmente dio origen a una reforma que buscó reducir la carga académica

excesiva disminuyendo el número de materias y otorgándole a los maestros más tiempo para la preparación de sus clases.

Ya en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (p. 121), durante la gestión del presidente Fox, se había establecido la necesidad de una reforma educativa que orientara la educación básica al modelo de competencias, así textualmente dice:

La educación básica nacional estará dirigida a la relación que se establece entre el maestro y los alumnos que propicie el desarrollo de las competencias fundamentales del conocimiento y el deseo de saber, faculte al educando a continuar aprendiendo por su cuenta, de manera sistemática y autodirigida. La búsqueda del conocimiento debe convertirse en una práctica cotidiana. [...] Entre las competencias cognoscitivas fundamentales que es preciso que adquieran los alumnos en educación básica destacan las habilidades comunicativas básicas: leer, escribir, hablar y escuchar, el desarrollo del pensamiento lógico y la creatividad; así como la asimilación de conocimientos que les permitan comprender el mundo natural y social, su evolución y su dinámica. Es importante para la formación integral de las personas que la escuela les brinde la oportunidad de ejercer plenamente sus facultades de expresión. [...] La conciencia de la necesidad del cuidado del cuerpo y el desarrollo de sus potencialidades físicas. [...] También habrá de propiciar la formación de personas en su trato con los demás, en la solidaridad y el compromiso con los que menos tienen. Los educandos han de desarrollar las actitudes y la disposición necesarias para ejercer una ciudadanía competente y responsable. Para sentar con ello las bases de una auténtica vida democrática, sustentada en la valoración y el respeto a las diferencias culturales, sostenida sobre una cultura de legalidad, de participación y compromiso en la vida pública, respetuosa de los derechos de los demás y de activismo a favor de la justicia.

Este mismo programa, en cuanto a su desglose, maneja cuatro rubros, el primero es el de *Las prácticas educativas en el aula y en la escuela* en las que (p. 122):

Deberá estar atento a las desigualdades sociales y las diferencias culturales. [...] De igual forma reconocerá y valorará el esfuerzo que realice cada niño, dirimirá los conflictos sin actuar injustamente y ayudará a los niños y jóvenes a entender las diferencias que existen entre individuos y grupos, a combatir la discriminación y favorecer la solidaridad y brindar el apoyo a quienes están en situación de desventaja.

El segundo rubro sería *El perfil deseado del profesional de la educación básica* (p. 122) que señala:

El profesional de la docencia se caracterizará por un dominio cabal de su materia y por haber logrado una autonomía profesional que le permitirá tomar decisiones informadas. [...] Dispondrá de capacidades que le permitan organizar el trabajo educativo, diseñar y poner en práctica estrategias y actividades didácticas con el fin de que todos sus educandos alcancen los propósitos de la educación. [...] Poseerá las habilidades requeridas para el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como medios para la enseñanza, será capaz de evaluar íntegramente el aprendizaje de sus alumnos.

El tercer rubro sería *Hacia una nueva escuela* (p. 123) la que:

Cumplirá con el calendario y la jornada escolar destinándola en forma óptima al aprendizaje, contando con los recursos necesarios para las actividades que le son propias. [...] Además contará con una unidad educativa con métodos y propósitos comunes, estilos de trabajo articulados y congruentes y reglas claras de relación entre todos los miembros de la comunidad escolar, quienes convivirán democráticamente. [...] El interés y el derecho de los padres y madres a participar en la tarea educativa será reconocido y aprovechado en la escuela. [...] El ejercicio del liderazgo efectivo por parte del director es esencial para asegurar el cumplimiento de la misión de la escuela.

El cuarto rubro del programa, el más amplio, denominado *Un sistema de gestión educativa orientado al aula y a la escuela*, nos dice:

El perfil del personal administrativo y los funcionarios será el adecuado para el desempeño profesional de su función. Las dependencias e instituciones de la administración pública educativa funcionarán eficientemente. El personal adscrito a ellos tendrá el perfil profesional adecuado, así como las competencias que mejor corresponden al desempeño de sus funciones y los sistemas de control y seguimiento se basarán en resultados y no sólo en procesos de manera que se amplíe el margen de responsabilidad de los funcionarios y se agilice el desahogo de sus funciones. [...] El gobierno con el apoyo de los estados, ejercerá la función compensatoria que le corresponde de manera efectiva y eficiente. [...] Las autoridades federal y estatal funcionarán de manera articulada con absoluta claridad en la división de tareas y los ámbitos de responsabilidad de cada nivel. [...] Será responsabilidad de las dependencias administrativas revisar la normativa y establecer los mecanismos que permitan ampliar las facultades de maestros y directores en las decisiones que afectan directamente el funcionamiento de la escuela. La gestión de las autoridades propiciará la conformación de cuerpos colegiados en las escuelas y alentará la participación social y el establecimiento de mecanismos de contraloría social para favorecer el surgimiento de sistemas de vigilancia desde abajo. [...] La evaluación de proyectos y procesos será una práctica común en el ejercicio de la gestión pública de la educación básica nacional.

La autoridad educativa habrá logrado establecer acuerdos y convenios con el magisterio nacional y su sindicato mediante los cuales esta representación trabajará activamente en la construcción de un sistema equitativo, efectivo, eficiente y orientado al logro de aprendizajes en el aula. Al mismo tiempo, los legítimos derechos laborales del magisterio serán respetados, se impulsará el desarrollo profesional y el maestro será objeto de un amplio reconocimiento social y recibirá el apoyo que requiere para desempeñar la importante labor que tiene a su cargo (Programa Nacional de Educación, 2001-2006, pp. 127-128).

Como vemos, aquí ya está presente lo que se desglosará en el siguiente sexenio, además de quedar marcado el papel preponderante que tendrá el sindicato de maestros y que derivará finalmente en la

Alianza para la Educación de Calidad, la que se encargará de mediatizar los propósitos de esta reforma, la que tendrá continuidad con el Proyecto Sectorial de Educación 2007-2012, el que se verá limitado o reducido a esta alianza entre la SEP y el SNTE, la que se cuidará, no de defender los derechos legítimos del magisterio, sino de darle continuidad a sus privilegios en especial a los de sus dirigentes.

En el 2003, se reforma la Ley General de Educación para darle congruencia al proyecto educativo foxista. Algunos puntos importantes de esta Ley serían (2003, pp. 1-15):

El artículo tercero que marca la obligatoriedad de la educación preescolar y que dice textualmente: El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

El artículo 7 que especifica el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas señala:

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.

XI.- Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, así como la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y de la sociedad.

Dentro del Capítulo 2 del federalismo educativo, Art 12, ya se establece un sistema nacional de créditos y equivalencias, la posibilidad de que los municipios impartan educación pública, el financia-

miento de la educación dentro del federalismo y los esquemas de evaluación para la calidad:

Artículo 12:

II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y de más para la formación de maestros de educación básica.

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.

VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.

Artículo 15:

El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y local, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del Artículo 14.

Artículo 25:

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor a ocho por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país, destinado de este monto, al menos 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

Artículo 29:

Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

En el artículo tercero se establece la equidad en la educación, además de un calendario escolar obligatorio de 200 días a nivel nacional.

Artículo 32:

Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Artículo 51:

La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

A partir del artículo 65 se establece la participación social.

Artículo 65:

Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I.- Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

II.- Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución.

III.- Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos.

IV.- Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo.

V.- Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen.

Artículo 67:

V.- Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos.

Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

Artículo 70:

En cada municipio operará un Consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen

las autoridades educativas, llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio, estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio, podrá opinar en asuntos pedagógicos, coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar, promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares, promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Los resultados del sexenio del presidente Fox quedan evaluados por resultados en el informe de 2007 (PISA) de panorama de la educación (OCDE, 2007<sup>a</sup>).

La OCDE nos muestra que se dio un repunte en el egreso de estudiantes de educación secundaria incluso en los países más atrasados como México y Turquía (en México se incrementó de 33 a 44 por ciento), sin embargo, señala que las expectativas para continuar sus estudios (nivel terciario), dependen estrechamente de su rendimiento anterior en matemáticas y en lectura, siendo que en la primera se tiene una falta de competencias en al menos 65.9% de los menores de 15 años y para la capacidad de leer textos llega la insuficiencia a 52% de este mismo grupo.

En México los gastos en servicios educativos por estudiante siguen siendo bajos (OCDE, 2007<sup>a</sup>, p. 6) -1,467 dólares en primaria en 2005 hasta 1,694 en 2007, cuando los restantes países tienen un

promedio de 5,832 *per cápita* (en preparatoria de 2,565), también los sueldos de los maestros son bajos a pesar de que han aumentado en forma real en los últimos años, ya que según la OCDE (2007b, p. 3) “en relación con el PIB *per cápita* del país, los salarios de los maestros mexicanos figuran entre los más altos de la OCDE; sin embargo, son en términos absolutos, poco menos de la mitad de lo que cobran en promedio los países en la misma OCDE”.

López Elías (2008, p. 27), nos indica, siguiendo los indicadores de la OCDE que:

Hasta aquí el panorama que nos describen los indicadores de la OCDE, en forma reciente, lo que en conclusión podemos decir es que México, de acuerdo con los estándares internacionales, es uno de los países que más gasta en educación, de los que más dinero destina al pago de los profesores y que éstos son de los que más enseñan; pero, sorpresa, México es el peor país en que los alumnos concluyen la secundaria, así como el que tiene el menor rendimiento en educación, lo cual nos deja mucho que pensar (p. 27).

Algunos problemas del magisterio los vemos cuando analizamos los resultados obtenidos por los profesores en la Evaluación y Seguimiento de los Egresados de las Escuelas Normales (ESEEN).

Por otro lado, la efectividad de la educación básica depende, en gran medida, de la calidad de los profesores. La Evaluación y Seguimiento de Egresados de Educación Normal (ESEEN) de 1990 parece indicar que existe una relación entre los resultados del desempeño académico de los alumnos y los obtenidos por los egresados de la educación normal, los maestros. Las calificaciones de los maestros oscilan entre 3.5 y 4.9, mientras que las de los alumnos, entre 3.7 y 4.3. Ambos grupos están por debajo del mínimo aprobatorio de 6 en un máximo de 10 puntos (Prawda, citado por López Elías, p. 38).

Tenemos también que sólo 3.1% del desembolso para primaria y secundaria se destina a inversión de capital mientras el promedio de la OCDE es de 9%, la inversión de capital total pasó a 6.4% por

encima de las recomendaciones del organismo que son de 5.8% a pesar de lo cual junto con Turquía somos los países que destinan menos capital dentro de los miembros de la OCDE. También los maestros mexicanos tienen más alumnos por curso que sus contrapartes y laboran más horas que el promedio del organismo —un salón típico de preprimaria o primaria tiene en México 29 alumnos mientras que la media de la OCDE es de 15.

En cuanto a la primaria tenemos:

Hay más de dos millones de niños de seis a 14 años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62%.

El nivel de escolaridad promedio de siete años de la Población Económicamente Activa (PEA), ha significado un esfuerzo encomiable. Sin embargo, constituye una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población (López Elías, p. 31).

Para el campo, el mismo autor nos especifica que (p. 28) “si bien de 1976 al momento actual se aumentó el índice de niños que concluyen la primaria, pasando de 46 a 55%, aún es mucho lo que debe hacerse. En las zonas indígenas no se consigue todavía rebasar 20%”.

En secundaria es peor, pues los maestros mexicanos tienen más del doble de alumnos que sus colegas de la OCDE, además de que los padres de familia desembolsan más dinero de su bolsillo en educación que la media de otros países, de hecho Milenio (2007, septiembre 20, p. 3) menciona que “el financiamiento de México fue público en un 80.5% en 2004 en comparación con 82.6% de 1995. En los dos años fue una de las proporciones más bajas de financiamiento público entre los 17 miembros de la OCDE que reportan cifras”.

Resumiendo, el sistema educativo mexicano ocupa consistentemente desde el año 2000 hasta el 2007, el último lugar entre los países miembros de la OCDE, además de que no ha podido mantenerse totalmente ajeno a los ya no tan nuevos procesos de globalización. Los antecedentes inmediatos para la corrección del problema vienen

con los esfuerzos de los últimos gobernantes iniciando con las reformas salinistas, las que cambiaron no sólo el espectro económico de México, también el educativo y que han fracasado en gran medida, como dice Martínez Rizo, director del INEE, sobre los pobres resultados alcanzados por México en las evaluaciones PISA 2006:

Analizados de esta manera, los resultados de PISA muestran que el sistema educativo mexicano debe enfrentar dos retos importantes: por una parte, México tiene una proporción elevada de alumnos por debajo del Nivel 2 (alrededor de 50%), lo que implica que muchos jóvenes no están siendo preparados para una vida fructífera en la sociedad actual. Por otra, nuestro país tiene muy pocos estudiantes en los niveles más altos (menos de 1% en los niveles 5 y 6), lo que significa que los alumnos de mejores resultados no están desarrollando las competencias que se requieren para ocupar puestos de alto nivel en los diversos ámbitos de la sociedad (OEI, 2006).

Por lo que respecta a la prueba Enlace (2008), los resultados de la misma confirman el bajo rendimiento del sistema educativo: tenemos que en tres años, de 2006 a 2008, la situación no ha variado mucho, pues en educación básica las primarias generales tuvieron para matemáticas en 2006 en los rubros insuficiente y elemental un 83.8% de escolares en tanto que para 2008 pasan a 72.8% en los mismos rubros. En cuanto a la equidad, estos resultados son alarmantes, pues en la población indígena tenemos que en 2006 estaban con conocimientos insuficientes o elementales 95.6% y en 2008, 90.6%, que nos hace ver lo vulnerable de estos grupos. Aún más, el rubro insuficiente, que es el más bajo, pasa de 48% a 51.3%, lo que muestra un retroceso para esta población.

En español, los resultados son similares. En 2006 tenemos en primarias generales un 80.7% y en 2008 llegamos a 71.5% con conocimientos insuficientes o elementales. Para los grupos indígenas son impactantes los números. En 2006 tenemos en los mismos rubros 95.9% y pasamos en 2008 a 92.2%, lo que confirma el grado de inequidad existente, además que en el rubro insuficiente –que

es el más bajo— pasan de 50.7% a 52% lo que también muestra un retroceso al igual que en matemáticas, lo que nos llevaría a plantear muchas preguntas sobre la efectividad de las políticas educativas para esta población.

El nuevo sexenio empezó con un espíritu de continuidad ante la reforma foxista y propuso el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que retomaba lo esencial del Programa Nacional de Educación 2000-2006.

El nuevo programa se fijó seis objetivos con sus respectivas estrategias, metas y líneas de acción:

Objetivo 1:

Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Estrategias:

El primer objetivo se desglosa en cinco estrategias para la educación básica:

- Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI.
- Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos.
- Enfocar la oferta de actualización de los docentes para mejorar su práctica profesional y los resultados de aprendizaje de los educandos.
- Desplegar acciones complementarias que favorezcan el dominio de la comprensión lectora, el uso de la lengua oral y escrita en diferentes contextos.
- Articular esfuerzos y establecer mecanismos para asegurar el desarrollo de habilidades cognitivas y competencias numéricas básicas que permitan a todos los estudiantes seguir aprendiendo.

Objetivo 2:

Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Estrategias:

En su segundo objetivo que trata del logro de la equidad, propone como estrategias:

- Consolidar y fortalecer el componente educativo del programa de becas Oportunidades, sobre todo en secundaria.
- Adecuar la oferta de servicios educativos a la dinámica de la demanda, particularmente en preescolar.
- Institucionalizar, en todos los servicios de educación inicial, un modelo de atención con enfoque integral, para favorecer el desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en todo el país.
- Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos.
- Fortalecer los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de niños y jóvenes indígenas, la actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena y la formación de los docentes en las escuelas multigrado.
- Reforzar el equipo tecnológico, didáctico y docente del modelo de telesecundaria, de modo que propicie mayores rendimientos académicos.
- Atender a los niños y jóvenes de las localidades y municipios con mayor rezago social, prioritariamente a los de menor índice de desarrollo humano, a la población indígena y a los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, con base en la construcción de agendas estatales para la equidad en la educación inicial y básica, elaboradas conjuntamente por las entidades federativas y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).

Objetivo 3:

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Estrategias:

El tercer objetivo nos da dos estrategias para el mismo nivel básico:

- Diseñar un modelo de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que incluya estándares, conectividad y definición de competencias a alcanzar.
- Desarrollar aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación, para mejorar la gestión, el control escolar y articularlos con los instrumentos de planeación, estadística y los indicadores de desempeño en todos los ámbitos del sistema educativo, desde las escuelas hasta las instancias de coordinación en las entidades federativas y en el nivel central.

Objetivo 4:

Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Estrategias:

El cuarto objetivo nos plantea como estrategias:

- Articular en la formación ciudadana los temas emergentes que apoyen la reflexión y actuación de los estudiantes: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas, entre los principales.
- Promover la incorporación de los centros escolares a un programa de desarrollo físico sistemático que contribuya a mejorar la salud física y mental, como parte de una mejor calidad de vida.

- Reforzar la incorporación a la vida escolar de experiencias y contenidos curriculares relacionados con la educación artística.

Objetivo 5:

Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

Estrategias:

El objetivo cinco sólo se acredita con estrategias para educación media y superior.

Objetivo 6:

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

Estrategias:

El objetivo seis que trata de la participación social es muy ambicioso:

- Reactivar la participación social en el ámbito de la educación básica.
- Verificar que el aula, la escuela y el maestro cuenten con las condiciones para la operación adecuada de los servicios y establecer estándares de normalidad mínima.
- Promover la participación de la comunidad educativa y autoridades competentes para garantizar la seguridad de estudiantes y profesores.
- Lograr una mejor articulación entre los programas desarrollados por la Subsecretaría de Educación Básica, organismos sectorizados, áreas responsables en las entidades federativas y otras instituciones y organismos vinculados con la prestación de los servicios, de manera que se evite la duplicación y la existencia de estructuras paralelas y se refuerce la gestión de las autoridades educativas de las entidades federativas.
- Impulsar la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas y el intercambio permanente entre los distintos actores del sistema.

- Generar nuevos mecanismos de coordinación para las políticas de educación básica entre la federación y las entidades federativas.
- Definir puntualmente criterios para mejorar las formas de contratación de los docentes.

Con respecto a la evaluación de este programa es importante mencionar el diagnóstico del Observatorio Ciudadano de la Educación realizado recientemente, en el que participa un grupo de investigadores de alto nivel en el medio, el cual realizó un análisis de las políticas educativas del presente sexenio con motivo del relevo de la estafeta en la SEP, de donde salió Josefina Vázquez, después de dos años de fuertes enfrentamientos con la lideresa sempiterna del SNTE, la maestra Elba Esther Gordillo, y fue reemplazada, ante el inminente bloqueo del SNTE a la política educativa del sexenio, por el politólogo Alonso Lujambio Irazábal.

Este diagnóstico del Observatorio Ciudadano de la Educación (Teresa Bracho, 2009), nos dice con respecto a la vigencia del Proyecto Sectorial de Educación que:

Durante la gestión de Josefina Vázquez Mota al frente de la SEP, la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) quedó en los hechos, consagrada como la única política con la cual el gobierno pretende cumplir sus compromisos con la educación básica del país, mientras que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) fue rebasado ante las implicaciones políticas de este pacto cupular entre el gobierno federal y el SNTE. La ACE es una intervención del SNTE, que toma el lugar de la política educativa y apunta desafortunadamente a ser definitiva para la educación en este sexenio: ¿Dónde quedó el programa sectorial? ¿La SEP podrá construir una agenda propia en materia de educación que permita garantizar el derecho a la educación para todos? ¿Hasta cuándo la exigibilidad y cumplimiento del derecho a una educación pública de calidad para todos? Ha transcurrido más de un tercio del sexenio y poco se ha visto en lo realizado para remediar la abismal inequidad en la distribución de ese bien social. Imposible ignorar que sin equidad la calidad es retórica (pp. 32-35).

Al profundizar en su análisis, Teresa Bracho (2009, p. 33), nos indica que la SEP “optó por articular la política de educación básica mediante un acuerdo de naturaleza política y sindical y parece inminente que será el tablero en el cual se atenderá dicho nivel educativo durante todo el sexenio calderonista”, asimismo, nos indica que en la alianza no quedan claras las responsabilidades educativas que, según la ley, deben redistribuirse entre los distintos órdenes de gobierno, como pueden ser la infraestructura escolar de la evaluación de aquello eminentemente laboral, en lo que tiene efectivamente participación e interés el SNTE, no siendo éstos el caso de los contenidos de los concursos de oposición o el contenido curricular.

Finalmente, al hablar de la iniciativa del SNTE sobre la NOM del servicio de calidad en la educación (Teresa Bracho, p. 35), que busca definir operativamente la calidad educativa, nos dice que “dicha norma afectaría la organización del sistema educativo, al pretender que sea el SNTE quien actúe como verificador de los servicios educativos, tarea que debe ser atribución exclusiva de la SEP”, algo sobre lo que no estoy de acuerdo, sin pretender por eso que el sindicato de maestros deba o pueda tener injerencia.

Como vemos, las expectativas del presente sexenio en materia educativa no parece que serán diferentes del anterior dado la política de continuidad, seguimos consistentemente en el último lugar de los países miembros de la OCDE y no parece que esto varíe en mucho tiempo con consecuencias desastrosas para el sistema educativo mexicano.

Recapitulando, desde los noventas, podemos decir que Salinas logró profundizar en las reformas económicas, pero en el ámbito político sólo buscó realinear a los grupos corporativos, sostén del viejo sistema político a su alrededor, modernizándolo y aglutinándolo alrededor de organizaciones creadas ex profeso durante su gobierno. La inercia del sistema presidencialista mexicano le permitió deshacerse de viejos líderes y rodearse de gente nueva con una mayor imagen democrática pero que, al paso del tiempo, han reafirmado el viejo modo clientelar de gobernar.

El presidente Fox se encontró con un PRI en crisis, partido que a pesar de perder la presidencia de la república, mantuvo la coherencia interna en torno a su formación, además de mantener una mayoría parlamentaria que previsiblemente iba a bloquear las reformas propuestas y se protegería de ellas con su mayoría relativa.

En el entorno de la lucha parlamentaria, el Partido Revolucionario Institucional pasó a ocupar un papel protagónico, ya que el PRD decidió tomar la posición de una oposición a ultranza, y junto con el PAN, en intensas negociaciones, ha logrado avances que lo benefician y lo dejan como el fiel de la balanza de la política en México. En cuanto al PRD, a pesar de su éxito electoral reciente y al calor de las luchas intestinas desatadas en su interior, debidas al fracaso por llegar a la Presidencia de la República en la última elección presidencial –2006–, el partido se ha desmembrado en dos fracciones que parecen irreconciliables, lo que ha ocasionado que estén en franca remisión electoral y hayan perdido una oportunidad de oro para posicionarse políticamente.

También las alianzas panistas en el presente sexenio reforzaron el liderazgo de la maestra Elba Esther Gordillo, quien mediante un acuerdo estratégico con el foxismo –en la que vendió la idea de que había sido el fiel de la balanza en el triunfo del actual presidente–, y actualmente con el presidente Calderón, ha logrado hasta la fecha preservar y ampliar sus espacios políticos consolidando interna –es presidenta vitalicia– y externamente –controla educación primaria y quizá la SEP– su dominio sindical y varias secretarías de Estado.

Hablando específicamente del ámbito de lo educativo, desde la época de Salinas, las reformas han sido profundas. Se han logrado cambios en el currículo de las normales, se ha dado la federalización del sistema y se ha respondido en forma por demás puntual a las sugerencias de los organismos internacionales, principalmente el BM y la OCDE ampliando el preescolar a tres años (Fox), haciendo la reforma de la educación secundaria (Fox), iniciando una reforma

educativa en primarias y educación media (Calderón). Sin embargo, los resultados son muy lentos y no cumplen con las expectativas que tanto el gobierno como las organizaciones financieras antes mencionadas tienen para el logro de una mayor calidad educativa y así disminuir la pobreza, a pesar de lo cual organismos como la OCDE insisten en que se va por el camino adecuado y sólo hacen algunas tibias recomendaciones en lo que respecta al sindicato, así recientemente recomienda (Gómez Quintero, 2007) a México una reforma educativa profunda que renueve el modelo de enseñanza tradicional, tomando en cuenta al SNTE.

¿Por qué no se han dado resultados significativos en la educación? ¿Se engañaron quienes pensaron que el problema en este terreno era un problema técnico, de un mejor manejo presupuestal y de reformas en ámbitos específicos de la propia educación? El problema de la mala calidad educativa es político y está relacionado con la específica forma jurídica en que el SNTE se relaciona con el Estado. Reformas irán y reformas vendrán, en tanto no se rompa la relación político corporativa entre el Estado y el SNTE, con leyes acordes a la rendición de cuentas y la profesionalización de la institución escolar y se dé a los maestros una nueva y democrática forma de relacionarse sindicalmente, al elegir a sus líderes al interior del magisterio. La hipótesis que propuse al inicio del trabajo y que nos lleva irreductiblemente a una baja calidad con una fuerte inequidad en lo educativo, seguirá cumpliéndose como una realidad a la que se enfrentan cotidianamente nuestros directivos, alumnos, maestros y hasta padres de familia.

---

## CAPÍTULO II

### CORPORATIVISMO Y EDUCACIÓN

*Cuando en el terreno de la amistad se pone en comparación lo que parece útil con lo que es honesto, que ceda la apariencia de la utilidad y que prevalezca la honestidad. Cuando en la amistad se pida lo que no es honesto, antepóngase a la amistad la escrupulosa fidelidad. Y así se tendrá la justa selección de los deberes que estamos buscando.*

Cicerón

#### LAS VÍAS JURÍDICAS DEL CORPORATIVISMO

El presente capítulo versa sobre la problemática que desde hace ya bastante tiempo se ha planteado en torno al tema educativo en México, y el papel que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) juega como actor principal en lo que se ha denominado también “catástrofe educativa”.

Son numerosas las investigaciones, tanto de sectores académicos de izquierda como de derecha, que desde hace ya más de 15 años giran en torno a este tema. En todas es notable el papel negativo que en forma preponderante juega el sindicato de maestros y

la percepción negativa que tienen sobre su intervención al interior del sistema educativo. Su propuesta va en el sentido de que cualquier solución propuesta para la reconstrucción del sistema educativo mexicano, pasa por desaparecer o restringir drásticamente la injerencia sindical en todo lo referente a la educación en México, como nos lo indican las investigaciones y publicaciones de Prawda (2001), Schmelkes (1997), Ornelas (1995), Guevara Niebla (1997) y Eduardo Andere (2003), entre otros.

Hay que tomar en cuenta que el problema educativo entra en la agenda pública y es reconocido como tal, a partir de la inserción de México en el proceso de globalización mundial, que se inicia con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EU y Canadá, firmado por el presidente Carlos Salinas, y no es una casualidad que los primeros financiamientos para realizar investigaciones sobre la educación básica se hayan dado durante este sexenio, tal es el caso del trabajo de Carlos Ornelas (1995) que fue financiada durante el sexenio salinista por Nacional Financiera, un organismo público que se especializa en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa.

Durante el gobierno de Salinas se inicia una lucha frontal contra el viejo caciquismo sindical, buscando cambiar la estructura cúpular del sindicalismo mexicano y hacerla más flexible, de acuerdo con la coyuntura creada por la globalización de los mercados que, por un lado, requieren capitales frescos para propiciar su reconversión y, por el otro, modernizar los sindicatos cuyas cúpulas son en sí mismas grupos de poder en decadencia, que absorben un gran volumen de capital para mantener su ya innecesaria fidelidad, misma que puede ser reconducida a formas institucionales modernas vía líderes que entiendan las nuevas relaciones laborales internacionales y el nuevo papel asignado a los sindicatos en ellas.

Sin embargo, es importante asentar que a pesar del discurso democrático que ha llenado páginas enteras en los periódicos y demás medios de comunicación, al hablar del cambio como la principal expectativa del primer presidente elegido democráticamente desde

1917, la realidad es que el gobierno de Fox –igual que los anteriores gobiernos del PRI–, no buscó destruir el sistema corporativo que mantiene sujeto a los maestros encargados del sistema educativo del país.

El presidente Calderón ha seguido la misma tónica de alianzas y entrega de espacios educativos al sindicato, de aquí que la presente propuesta sea de modernización, no tanto globalizadora, sino con un lenguaje basado en la internacionalización que preserve el discurso alrededor de un nuevo nacionalismo mexicano.

La internacionalización *vs* la globalización, ese sería el dilema según Ernesto Grun (2004, p. 8):

La globalización ha sido definida como el proceso de desnacionalización de los mercados, las leyes y la política en el sentido de interrelacionar pueblos e individuos por el bien común. Aunque puede ser discutible que ello lleve al bien común. La globalización se distingue de la internacionalización que es definida como el medio para posibilitar a las naciones-estados satisfacer sus intereses nacionales en áreas en las cuales son incapaces de hacerlo por sí mismas. La internacionalización implica cooperación entre estados soberanos mientras que la globalización está minando o erosionando la soberanía.

En el fondo del discurso, esta relación corporativa se mantiene y se sustenta por varias vías jurídicas: la primera, está consagrada en algunos artículos de la Ley que reglamenta el Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, en el Título tercero, referente al escalafón; la segunda vía está en el título cuarto, que nos habla de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, específicamente en los Artículos 68 y 74; finalmente, en la tercera vía está la discrecionalidad con que se manejan las cuotas sindicales, ya que no existe ninguna disposición jurídica que reglamente su uso y transparente el manejo de estos recursos.

## DEL ESCALAFÓN

El origen de este corporativismo ahora ya post moderno o post cardenista, no es el actual o el anterior gobierno panista, ya que es el presidente Salinas quien primero se empeña en una lucha contra los líderes sindicales “duros”, que estaban en las dos asociaciones sindicales más poderosas de México como son: el sindicato petrolero y el sindicato educativo; este último, el más numeroso de América Latina.

Logra así la salida del líder sempiterno del magisterio, el profesor Carlos Jonguitud Barrios, siendo substituido por una líder más a modo, como lo es actualmente la profesora Elba Esther Gordillo, cambio que se logra sin desestabilizar la vieja relación basada en privilegios, ya que incluso el proyecto de desmembrar al sindicato en sindicatos estatales autónomos es abortado, fortaleciendo de esta manera el poder de esta nueva dirigente.

Esta injerencia directa del gobierno dentro del sindicalismo es fruto de la relación corporativa –también llamada clientelar por Weber–, que desde los años cuarenta se estructura entre el SNTE y el Estado mexicano y que –siguiendo la lógica de la primera vía antes expuesta– le ha permitido al segundo mantener una relación de dominación sobre los maestros y la burocracia en general, mediante un pacto social, basado en una serie de privilegios que están plasmados en algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B), del Artículo 123 Constitucional (Arrollo, 2002, pp. 65-104), la que en el Título Tercero (del escalafón), capítulo I, p. 78) expresa:

Art. 47. Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas.

Art. 48. Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Art. 49. En cada dependencia se expedirá un reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas en este título el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Art. 50. Son factores escalafonarios:

I. Los conocimientos

II. La aptitud

III. La antigüedad

IV. La disciplina y puntualidad

Art. 51. Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios.

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

En el capítulo II tenemos:

Art. 54. En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay un acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

En el capítulo III:

Art. 62. Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique

su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos señale cada una de las dependencias.

Así, observamos que en los Artículos del 47 al 50 queda plasmada la existencia de un escalafón, el Artículo 48 determina el derecho de los trabajadores para ser ascendidos mediante un reglamento expedido por cada dependencia, el Artículo 49 fija como factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad y la disciplina y puntualidad, lo que queda refrendado en el Artículo 51, al decir que los puestos serán para los trabajadores de la categoría inmediata inferior a la plaza vacante o de nueva creación que acrediten las mejores calificaciones en los factores escalafonarios.

Hasta aquí, todo nos permitiría pensar que los titulares de las dependencias tendrían la capacidad para fijar normas de excelencia a los trabajadores que van a ocupar los nuevos puestos mediante exámenes rigurosos –con el límite de que tienen que ser del puesto inmediato anterior, lo que nos daría la oportunidad de crear plazas de último nivel para insertar personal de nuevo ingreso, siendo que para algunos puestos sobre todo de tipo académico ya genera un serio problema, pues limita la admisión a personal con cierta experiencia y acreditación– esto nos podría hacer pensar que cabría la posibilidad de mejorar paulatinamente la calidad en el servicio, pues sólo los mejores podrían ascender.

Sin embargo, el mismo artículo 51 en su segundo párrafo, nos indica que: para todo lo referente a los ascensos, “en igualdad de condiciones se preferirá al trabajador que sea la única fuente de ingresos de su familia y en caso de haber varios candidatos en esta situación, al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática”. Este segundo párrafo cierra el círculo del privilegio laboral a los trabajadores de base miembros del sindicato y desactiva en la práctica a los demás factores

escalafonarios, siendo la antigüedad el principal factor para el ascenso en la burocracia gubernamental.

Andrés Serra Rojas (1999, p. 412) llega a una opinión similar cuando expone que: “El mecanismo de nuestra vida administrativa es complejo, por el conjunto de factores que dificultan la determinación de las cualidades e idoneidad de un servidor del Estado. La injerencia excesiva del personal en los asuntos ajenos al servicio dificulta la marcha de la administración pública. La Comisión Mixta de Escalafón no llena su cometido al seleccionar adecuadamente al personal”.

En cuanto a la instancia que determina los movimientos escalafonarios, la pinza se cierra al decir la misma ley en su artículo 54 (p. 79), que: “en cada dependencia se tiene que instalar una Comisión Mixta de Escalafón, la que estará integrada con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad”, con lo que la injerencia sindical es explícita en el ámbito de la decisión para el ascenso o el otorgamiento de la plaza y también en la determinación final de cuáles son las necesidades laborales de la dependencia. A manera de mantener un último control gubernamental, la misma Ley señala como árbitro en caso de desacuerdo, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde gracias a los privilegios establecidos por las propias leyes, las posibilidades de ganar una controversia por parte de las Dependencias o Unidades Gubernamentales son mínimas.

En lo que respecta a las plazas de nueva creación de última categoría o las disponibles por jubilación u otras causas, que anteriormente mencionábamos como la única posibilidad que tendrían las Unidades de Gobierno para mejorar paulatinamente el servicio público, aquí también existe una disposición en el artículo 62 que rompe esta esperanza pues, según la Ley (p. 80), “el 50% será cubierta por los titulares de las dependencias, pero el otro 50% será para los candidatos que proponga el sindicato”. Esta disposición legal ha servido en la práctica como una fuente de ingresos y de legitimidad

a los sindicatos, pues les permite hacer hereditarias las plazas de los miembros más afines al mismo y, por otra parte, les permite la venta de plazas de manera subrepticia, con lo que tienen una fuente de ingresos muy importante, además de servirles de pago a la fidelidad de sus servidores más cercanos, otorgándoles plazas a sus familiares, además de a sus amigos. En la práctica, este artículo expresa casi en forma ideal la máxima expresión de los arreglos corporativos entre los sindicatos y el Estado mexicano.

Habría que abrir un paréntesis para mencionar que dentro del Artículo 43, inciso VIII de esta misma ley, puntos a y b, se especifica que es obligación de los titulares:

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos de antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencias diferentes a las de su adscripción.

Este inciso para quedar como está actualmente fue cambiado el 12 de enero de 1984, pues antes de esa fecha, según Serra (1999, p. 469), decía lo siguiente en el mismo Artículo, pero el inciso VII (Artículo 43), señala que son obligaciones de los titulares: “Conceder licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieren o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a la de su plaza o como funcionario de elección popular”.

Lo que desapareció fue el término “sin goce de sueldo”, ya que para reforzar la dependencia sindical de los trabajadores sus dirigentes quedaban ahora dependiendo del sueldo que el Estado no les suspendía y les dejaba como una concesión especial, merced a la cual son, desde entonces, clientes cautivos, pues en cualquier momento si no se alinean a los requerimientos del propio Estado se

les puede aplicar el artículo 86 de la misma ley (Arrollo, p. 84) que dice: “Art. 86. Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados de los sindicatos y, en general, los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato que se trate”.

## DE LA ORGANIZACIÓN COLECTIVA

Con respecto a lo que he denominado segunda vía hacia el modelo corporativo en el ámbito jurídico, tenemos en el Título Cuarto (de la organización colectiva de los trabajadores), Artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Arrollo, p. 81) que a la palabra dice: “Art.68–En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

Este artículo ha sido considerado inconstitucional por jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Lóyzaga, 2002, p. 115), que estableció que:

Las disposiciones legales que permiten la existencia de un solo sindicato por dependencia o empresa restringen la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses, por lo que violan el Artículo 123 apartado B de la Constitución General de la República en su Fracción X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

Esta jurisprudencia ha sido fuertemente atacada por los líderes del sindicalismo oficial pues como nos lo dice el propio Lóyzaga (2002, p. 116):

El líder de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, Joel Almeida, dijo en un boletín de prensa del 24 de mayo de 1999. “No permitiremos caer en la gran trampa que sería histórica, de dividirnos, separados por una serie de sindicatos en una misma dependencia, porque conllevaría a la pulverización de las propias organizaciones sindicales y favorecería un debilitamiento severo que pondría a la brevedad en un gran riesgo la estabilidad laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

En el fondo, según el mismo autor (p. 16), defendía “el férreo control que el sindicalismo burocrático ha tenido sobre los trabajadores”, sin embargo, no podemos dejar de tener en cuenta en contra de la opinión del propio autor que en algo sí tiene razón el sindicalismo oficial, en la dificultad que habría para lograr avances en cuestiones económicas por parte de los trabajadores sindicalizados si éstos se dividieran en varios sindicatos por cada unidad gubernamental, por tanto, el problema está, no en la aglutinación de los trabajadores en un solo sindicato, sino en la estructura misma de éste, el cual, por la falta de una normatividad que transparente el ejercicio de sus recursos y por disponer de una pobre reglamentación en lo conducente a su democratización, es proclive al caciquismo y a la permanencia perenne de sus líderes, no obstante el artículo 75 del Título Cuarto de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, de la organización colectiva de los trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo (Arrollo, p. 82) que dice:

Art.75. Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.

Este artículo es violentado con diferentes argucias, como el nombrar una corriente paralela donde el líder sindical “real” elige sistemáticamente a los Secretarios Generales del sindicato de entre sus incondicionales, usándolos como figurines detrás de los cuales se encuentra el verdadero poder del sindicato, el cacique. Ejemplo de lo anterior es el sindicato de maestros (SNTE), que desde su fundación en los años cuarenta sólo ha tenido cuatro líderes “reales”, la última de las cuales lleva en el poder más de 15 años, y quien final-

mente acabó por encontrar la forma de reelegirse en forma directa por otros seis más con el simple hecho de crear el puesto de presidente del Sindicato, un puesto por arriba, según los nuevos estatutos, del de secretario general.

Además de todo, paradójicamente, la no reelección no es una característica de la democracia, la que dentro del esquema de la rendición de cuentas utiliza la reelección como una forma de control democrático ciudadano para garantizar la permanencia de los mejores al frente de las instituciones. La condición para su funcionamiento es la instauración de un marco normativo institucional que nos garantice la transparencia interna de estas organizaciones, dentro de un modelo organizacional adecuado,<sup>1</sup> que les permita a los sindicalizados optar con libertad por la mejor propuesta.

De hecho, el que me parece preocupante es el Artículo 74, de la citada Ley Federal, que dice:

Art. 74. Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato perderán por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales en su congreso o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida dentro de la orden del día.

El perder la categoría de sindicalizado nos podría llevar, según el mismo autor, a la cláusula de exclusión (p. 83) por lo que la misma ley establece en el artículo 76:

Art. 76. El Estado no podrá aceptar en ningún caso la cláusula de exclusión.

Sin embargo, en los hechos estos trabajadores al ser expulsados del sindicato que les corresponde pueden ver mermados sus dere-

<sup>1</sup> En cuanto al manejo de los modelos organizacionales he venido insistiendo en el seguimiento del modelo posburocrático que, como dije anteriormente (Peraza, 2002, pp. 217-229.), por su apertura y las posibilidades que tiene de ser reinventado bajo pocas reglas generales sería el idóneo para este tipo de organizaciones.

chos como trabajadores, ya que las autoridades podrían entender que no están comprendidos dentro de las negociaciones anuales realizadas por los sindicatos para la mejora de las condiciones de trabajo y tendrían, por su propio derecho, que iniciar pleitos o negociaciones legales para que les sean reconocidos sus derechos, como es el caso reciente de Yucatán, donde se formaron dos agrupaciones sindicales disidentes auspiciadas por el propio gobierno, que no fueron incluidas en Carrera Magisterial –por oposición expresa del SNTE– bajo el argumento de que las mejoras salariales son una negociación establecida entre el SNTE y el gobierno federal, por lo que nos les correspondería a los disidentes, los que se encuentran entrapados y han optado por ir regresando paulatinamente al SNTE.

Esta situación también podría ser contemplada dentro de un amparo al citado artículo 74, ya que, según la tesis Sindicatos, libertad de asociación, alcances de la interpretación histórica del Artículo 123 Constitucional, derivado de una de las jurisprudencias fruto del amparo interpuesto por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara (Lóyzaga), que dice:

La tesis de la Corte señalaba que el artículo 123 Constitucional establece la libertad de los trabajadores para organizarse en sindicatos y federaciones y por tanto, el Estado debe respetar la libertad de los trabajadores para organizarse en defensa de sus intereses comunes. Se apuntaba asimismo en el dictamen que en ningún momento el Constituyente de Querétaro planteó establecer la sindicación única y que en tal sentido “a una ley secundaria no le está permitido restringir la libertad sindical al establecer que en las dependencias u organismos gubernamentales no podrá existir más de un sindicato. Esto ratificaba el convenio signado por México con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en su artículo tercero dispone que: las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o entorpecer su ejercicio legal (p. 117).

En esta misma jurisprudencia según Lóyzaga, se precisan tres derechos:

1. La facultad de ingresar a un sindicato ya formado o concurrir a la constitución de uno nuevo (libertad positiva).
2. La posibilidad de no ingresar o no afiliarse a ningún sindicato (libertad negativa).
3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de una asociación (p. 118).

Para el presente caso me parece importante el número tres, que según mi parecer podría servir de base para fundamentar un amparo contra el Artículo 74 de esta Ley. Creo que el hecho de pertenecer a un sindicato es un derecho que deviene de una libertad positiva y su renuncia sólo puede ser decidida por el propio trabajador, dentro de su libertad negativa de no pertenecer a él.

En todo caso, el sindicato sólo podría destituir a un trabajador de algún puesto sindical dentro de su Comité Directivo Seccional u otro, si así lo contemplaran los estatutos y regresar a ser sólo miembro activo, pero en ningún caso podría ser expulsado de él.

Los alcances de este artículo son importantes, pues el Estado le otorga a los sindicatos el poder para violar los derechos humanos de sus afiliados, entre ellos, los de libertad de expresión, asociación o tránsito, que son pilares fundamentales de una sociedad democrática de derecho.

Las consecuencias de la permanencia de este artículo permiten la represión por parte de las dirigencias sindicales sobre todos los miembros disidentes de “la base”, lo que le da un poder corporativo formidable a este sindicalismo oficial.

## **DE LAS CUOTAS SINDICALES**

En la cuarta vía tenemos el uso discrecional con que se manejan las cuotas sindicales fuera de cualquier parámetro democrático de transparencia y de rendición de cuentas. Es el Comité Ejecutivo Nacional quien recibe, a través de la Secretaría de Finanzas del mismo

sindicato, los recursos que les descuenta el Estado a todos sus agremiados, los que de entrada están exentos de impuestos.

Este Comité Ejecutivo Nacional en el Capítulo III, Artículo 212 (SNTE, 1996, p. 73), dice que: “se asignará según proyectos recursos a los Comités Seccionales en cada Estado una partida presupuestal según lo aprobado por el Comité Nacional”. Como se ve no existe ninguna obligación porcentual para la asignación de recursos a las entidades estatales, quedando éstas a merced de la voluntad del Comité Nacional el que a su vez se encuentra totalmente controlado por el cacique sindical en turno, esquema que se repite en cada estado.

Con respecto a la vigilancia y la rendición de cuentas, los estatutos del SNTE sólo cuentan con el Artículo 217 que dice:

Los recursos financieros deberán ejercerse en forma eficaz, eficiente y transparente, para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. Para tal efecto, el comité Ejecutivo Nacional y los comités ejecutivos seccionales elaborarán un informe cuatrimestral de avance presupuestal, mismo que deberá hacerse del conocimiento de sus agremiados de sus respectivos órganos superiores de gobierno.

En la frase “deberá hacerse del conocimiento de sus agremiados de sus respectivos órganos superiores de gobierno”, queda marcada la impunidad y discrecionalidad con que se maneja el presupuesto fuera del alcance de los sindicalizados, los que ni siquiera están informados del presupuesto anual ejercido por este Comité.

En los demás artículos –213, 214, 215, 216–, queda explícita una forma de fiscalización para los comités ejecutivos seccionales, quienes responderán en todo momento ante el Comité Ejecutivo Nacional. Sin embargo, no existe ninguna forma de control para el órgano rector nacional, el que no responde ni siquiera ante sus propios agremiados.

## PARA REFLEXIONAR

En el nuevo país, que existe en el imaginario simbólico de aquellos que piensan en las promesas de cambio que nos trajo la democracia con el triunfo del Partido Acción Nacional en el año 2000, la erradicación y el control de todas las formas de corrupción es el punto nodal que puede hacer transitar a México hacia una sociedad democrática que cumpla con el supuesto expresado por Butler (Serra, 1999, p. 412) de que “la piedra angular de la democracia es la desigualdad natural; y su ideal es la selección de los más aptos”.

Este supuesto, validado tanto por Ortega como por Nietzsche, cada quien a su manera, y que ha retomado la filosofía política moderna en el nuevo pensamiento democrático de corte simbólico comunicativo expresado por autores como Rödel, Frankenberg y Dubiel (1997):

Los derechos humanos interpretados como derechos de la comunicación política instituyen una nueva forma de socialización. Contrariamente con lo que sucede en el tráfico mercantil, los individuos rebasan los límites de su existencia privada en las formas y en los foros de la praxis simbólica pública. Como ya no reconocen una personificación autoritaria de su unidad social pueden acceder simbólicamente al horizonte de otra al tiempo que se relacionan entre sí de forma comunicativa en el enfrentamiento público de las opiniones.

Los límites y con ellos la unidad de la sociedad civil se tornan indefinidos y de naturaleza solamente simbólica (Serra, 1999, p. 513).

Lo anterior no es más que el reconocimiento *natural* de aquella vieja expresión de la justicia hecha por Ulpiano, que todo buen aspirante a la carrera de leyes sabe, y que queda expresado en la máxima que señala: “darle a cada quien lo suyo”. Y digo *natural* en el sentido de ser reconocido, aparecer en lenguaje hermenéutico, ser ante los demás.

Aquí lo importante es el reconocimiento del valor que como seres humanos tenemos como miembros de una comunidad y de

los derechos que nos amparan ante ésta, la importancia como individuos dentro de la nueva “comprensión” de los derechos humanos, en donde cada acto de corrupción debe ser entendido y percibido simbólicamente como un atentado a todos y cada uno de nosotros, donde la ciudadanía posee instrumentos de control gubernamental y social que le permiten intervenir activamente ante un acto corrupto. No se trata de educar en el viejo inventario de la formación ciudadana –que es un acto necesario, pero no el originalmente primario– se trata de ofrecer armas jurídico-sociales a una ciudadanía ávida de justicia y harta de la impunidad que el viejo sistema corporativo sigue reproduciendo ante la ciencia y paciencia de un sistema republicano –entendido como los tres poderes–, que se caracteriza –y se percibe– por ser corrupto y desde el cual no existen derechos como relación y práctica, o como dice Michelman (citado por Cruz, 2000, p. 14):

Un derecho, no es ni una pistola, ni un espectáculo de un solo actor. Es una relación y una práctica social, y en estos dos aspectos esenciales es expresión de una conexión entre individuos. Los derechos son tareas públicas, que implican obligaciones para con los demás, así como títulos frente a ellos. En su apariencia, por lo menos, son una forma de cooperación, de cooperación *social*, sin duda, pero al cabo, en último análisis, una forma de cooperación.

En el presente trabajo, la idea fue desmenuzar la forma jurídica en que se sustenta el modelo corporativo –que hemos llamado corrupto, desde la percepción ética del Estado moderno, apegándonos al modelo burocrático legal *weberiano*– que existe en la relación entre la burocracia y el Estado, haciendo énfasis en la vinculación orgánica entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, dada la importancia que tiene el sistema educativo para el combate a la pobreza, tal y como lo han expresado las últimas cumbres y reuniones de países.

En la práctica, tenemos una educación pública de baja calidad, ante una muy elitista y reducida educación de alta calidad a la que sólo puede acceder una elite de la población en México, que ni siquiera son las clases medias, las que se enfrentan a una educación también de baja calidad a imitación de la educación popular, lo que en palabras de Andere (2003, p. 114) se puede interpretar como “en suma en todos los casos, excepto Cuba, por la razón antes expuesta, la educación privada se encuentra muy por encima de la educación pública por cuanto a desempeño académico. Además, y para poner las cosas peor, México es el país, en algunos casos junto a Brasil, donde la diferencia entre la impartición de la enseñanza particular y pública es mayor, siempre a favor de la primera.

Desde esta perspectiva, tendríamos que preguntarnos si nos podemos permitir –si es legítimamente posible–, hacer una reforma jurídica que desmantele el viejo “Estado corporativo”, afectando posiblemente a la fuerza política monolítica del sindicato más grande de América Latina, y por tanto, disminuyendo drásticamente su poder de negociación ante el Estado. Hay que recordar que el Artículo Tercero Constitucional marca el deber por parte del Estado de impartir educación gratuita bajo ciertos valores que la condicionan como: una “buena educación”, donde la obligación de ofrecer educación gratuita, según nos lo reafirma Eduardo Andere (2003, p. 33), “es una norma vinculante que garantiza un derecho subjetivo y su lesión faculta al individuo a interponer un recurso de amparo (crea un derecho subjetivo) ante la autoridad judicial (es vinculante) y funciona como una regla (es definitivo)”.

Lo que habría que preguntarnos es: si los valores que exige la Constitución son suficientes para hacer exigible una educación “de calidad”, que impacte de tal manera al niño que le permita tener oportunidades reales para verdaderamente salir de la pobreza. Yo creo –como hipótesis–, que la respuesta es afirmativa, ya que el Artículo Tercero Constitucional debe interpretarse como uno de los “deberes positivos” que exigen esfuerzos cooperativos o la puesta en juego de organizaciones; por ejemplo, salvar al prójimo de morir de

hambre. Estos deberes sólo pueden cumplirse a través del derecho, a diferencia de los deberes negativos. El obstáculo que se opone a esta interpretación está en el modelo de organización política que se da entre los actores responsables de la educación. En principio, tenemos que en la esfera educativa, el SNTE no sólo juega el papel de protagonista principal, sino que obstaculiza la intervención de la sociedad civil en cualquiera de sus manifestaciones –cooperativas o individuales– para intervenir en el ámbito de la educación básica, debido a su fuerte poder político, creando en los hechos, un monopolio educativo compartido con el Estado, en el que los únicos protagonistas son ellos mismos; queda ausente la opinión del resto de los actores sociales.

Sin embargo, para que estos deberes positivos nos lleven a una auténtica reforma, tenemos dos problemas que son expuestos claramente por Prieto Sanchos (citado por Cruz, 2000, pp. 34-35):

El primero consiste en que cuando son formulados como directrices no pueden ser invocados (y no es habitual hacerlo) como parámetro único para acordar la inconstitucionalidad de una ley (aunque no resulte jurídicamente imposible) las directrices sirven más para respaldar al legislador que para sancionarlo, ya que estos enunciados constitucionales resultan lo suficientemente amplios como para que casi cualquier política pueda justificarse, pero también para que casi ninguna pueda reputarse como obligatoria [...] el segundo problema consiste en quién debe ser (o es) el sujeto competente para configurar de modo concreto lo que en la constitución aparece con perfiles difuminados; es decir, si dicha tarea corresponde sólo al ejecutivo y al legislativo o si también el poder judicial debe gozar (o goza) de alguna competencia para esta materia.

Partiendo de la realidad política de nuestro país, y a mediano plazo, una reforma burocrática en el ámbito educativo que reconstruya la relación SEP-SNTE e involucre a otros actores sociales, sólo podrá ser posible desde el poder judicial, en el entendido que es factible llevar a cabo reformas que podrían ir desmantelando poco a poco y

a partir de demandas precisas desde la sociedad civil este duopolio, permitiendo el involucramiento paulatino, al interior del sistema educativo, de un mayor número de actores sociales.

No hay que perder de vista que la jurisprudencia que está sentando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Lóyzaga, 2002, p. 117) va en camino de dismantelar el sistema corporativo vigente y darle plena validez a la Constitución:

Debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rompiendo con una posición oficialista mostrada durante muchos años y dando muestra de un avance importante respecto a su independencia con los otros dos poderes de la unión, formuló a finales del mes de mayo de 1997 dos tesis jurisprudenciales que ratificaban la garantía consagrada en el artículo 123 constitucional sobre la libertad de los trabajadores para organizarse en sindicatos y federaciones de forma autónoma.

También es importante el decreto que la Cámara de Diputados aprobó, que adiciona y reforma el artículo 71 de la Constitución, por el que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá el derecho de iniciar leyes en las materias relativas al ejercicio de las funciones del poder judicial de la federación y que ahora tiene que ser ratificada por el Senado y pasar a las legislaturas de los estados de la federación para darle validez a la nueva reforma.

Esta iniciativa tiende a crear un nuevo equilibrio republicano que no debe pensarse bajo el esquema de la pérdida de soberanía de los otros poderes, debe pensarse en la lógica de una nueva estructura en la que el poder judicial tiende a ir ampliando sus funciones jurisdiccionales. En este sentido, Manuel Camacho Solís (2004, p. 6) nos indica que:

La reforma es parte del diseño de los nuevos equilibrios que se necesitan entre los Poderes de la Unión. Parte de una idea política, donde, de lo que se trata no es de debilitar al Poder Ejecutivo, ni quitarle facultades al Congreso, sino diseñar nuevos equilibrios, donde los excesos sean sustituidos

por diseños institucionales simétricos y capaces de aumentar la efectividad del gobierno entendido en un sentido amplio, para que de esta forma las instituciones puedan hacer mejor su trabajo y ser más efectivas frente a los reclamos de los ciudadanos.

La forma corporativa que asume la relación SEP-SNTE, no se agota en el ámbito jurídico, está estructurada en la cultura del mexicano y el reto es transitar hacia nuevos símbolos culturales que rechacen esta práctica. Para lograrlo no es suficiente el discurso democrático que dentro de los espacios comunicativos se ha venido dando, si el discurso choca con una realidad de la que todos participamos y en la que la impunidad es pública y cotidiana tanto en las instituciones públicas como dentro de las instituciones privadas. De qué sirve el discurso de valores si en la vida cotidiana la corrupción es ejemplo diario y es pública y notoria la facilidad con que personajes de la vida pública y privada evaden la acción de la justicia.

Estoy de acuerdo en que por ley es imposible acabar con la corrupción, sin embargo, ese no es el objetivo que persigue en último término mi propuesta final. La idea central de la misma es que la ciudadanía disponga de las armas necesarias para acabar con la impunidad, y esas armas sólo pueden ser jurídicas. Demos a los ciudadanos, y entre éstos a los maestros, la oportunidad de hacer ellos mismos su país mediante el uso de un marco normativo que les permita acceder a las instancias judiciales apropiadas y desde ellas propiciar el cambio.

---

### CAPÍTULO III

## EL RESULTADO DE LAS REFORMAS

*El papel de la educación, en particular de la básica, es fundamental para entender la pobreza política en el caso de las mayorías excluidas. Es imposible superar la pobreza sin la acción del pobre. Es imposible enfrentar adecuadamente la pobreza si el pobre no consigue saber que es pobre y, principalmente, que ha sido convertido en pobre y mantenido en tal condición. La pobreza más drástica que puede existir es la de quien ni siquiera consigue saber que es pobre. Sólo le resta la ayuda de los otros, como el paternalismo estatal, los gestos politiqueros, las canastas básicas, las rentas o ingresos mínimos y todos los restos posibles de una sociedad profundamente desigual.*

Pedro Demo

### LA NUEVA ESCUELA

El problema de la calidad educativa está en todos los discursos actuales que nos hablan de darle solución al problema del bajo nivel educativo en México y en general en América Latina, así recientemente, la directora del Centro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en México, Blanca Herrera Rubio

“coincidió en que el punto central como factor de desarrollo no es sólo la educación, sino su calidad, más que la cantidad” (Herrera, 2007, p. 1). Organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, por sólo mencionar a dos de los más importantes, suelen tomar como ejemplos para sus propuestas experiencias exitosas realizadas en países desarrollados para normar criterios de acción en naciones subdesarrolladas, en la mayoría de los casos, sin tomar en cuenta las situaciones político-históricas por las que han transitado los sistemas educativos latinoamericanos, que de una u otra manera condicionan sus posibilidades de cambio a las estructuras culturales que se establecieron alrededor de la formación de una estructura política –más que de una económica, sin por ello estar divorciada de ésta–, que envuelve las formas de legitimidad estatal por las que han transitado y transitan actualmente los países de la zona.

## LA MUNDIALIZACIÓN DE LA NUEVA ESCUELA

Ante el fracaso de las políticas educativas orientadas a la capacitación y profesionalización de los maestros, actualmente existe cada vez más la idea de la *formación* como solución al problema. El cambio de paradigma estriba en la idea de la transferencia de la responsabilidad de la profesionalización y capacitación del Estado al profesor; es decir, al individuo, al hacerlo responsable de interiorizar un proceso de cambio cultural basado en el nuevo paradigma de la formación, o como nos dice Carlos Marcelo:

Los cambios en la forma de aprender, que afectan a los profesores en servicio, están acentuando la idea de que la responsabilidad de la formación recae cada vez más en los propios profesionales. Hacer de nuestras escuelas espacios en los que no sólo se enseña sino en los que los profesores aprenden, representa el gran giro que necesitamos. Y para ello, nada mejor que entender que es el derecho a aprender de nuestros alumnos, el principio que debe orientar la formación. Una formación dirigida a asegurar

un aprendizaje de calidad en nuestros alumnos, comprometida con la innovación y la actualización. Que supere el tradicional aislamiento de la profesión docente. Una formación que consolide un tejido profesional mediante el uso de las redes de profesores y escuelas y que facilite el aprendizaje flexible e informal. Una formación en definitiva que contribuya a reprofesionalizar la docencia frente a aquellos que pretenden simplificar la complejidad del acto de enseñar (Marcelo, 2002, p. 3).

Cada vez más, en nuestro medio se da el enfrentamiento de los profesores con las nuevas tecnologías, las que en su mayoría, y sobre todo en el ámbito de la educación básica –especialmente secundaria–, son desconocidas para una gran mayoría de profesores que han ido adquiriendo y completando sus plazas bajo el modelo de la antigüedad y sin un espectro organizacional que los impulse a su manejo –no sólo aprender aspectos básicos de computación, sino a interiorizar el nuevo paradigma–, de forma razonable –en el sentido hermenéutico del término–, prohibiéndoles el uso del celular, de la computadora –incluso en los hogares para la realización de las tareas–, de los componentes para escuchar música y otros, en una inútil resistencia al cambio económico y social que hace de las habilidades vinculadas a estos avances tecnológicos parte medular de las nuevas competencias laborales y profesionales en un mundo cada vez más competitivo.

No en balde, Castells nos habla de una asociación entre la producción y la generación de nuevos conocimientos, donde la transmisión y el manejo de la información sea la materia prima para la generación de los nuevos productos en que se basa la riqueza de una también nueva sociedad, que tendría las siguientes características:

- La información en su materia prima, son tecnologías para actuar sobre la información, no sólo información para actuar sobre las tecnologías como en el caso de las revoluciones previas.
- La capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías. Puesto que la información es una parte integral de toda actividad hu-

mana, todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva están directamente moldeados por el nuevo medio tecnológico.

- La lógica de la interconexión de todo sistema o conjunto de relaciones que utilizan estas nuevas tecnologías. La configuración de redes se acomoda a las nuevas relaciones.
- Flexibilidad: los procesos se flexibilizan y se acomodan; flexibilidad de trabajo, de tiempo, de distancias.
- Convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado: la microelectrónica, telecomunicaciones, optoelectrónica, ordenadores que se integran en sistemas de información (Castells, citado por Marcelo, 2002, p. 5).

Tendríamos entonces, según el mismo autor y siguiendo a la OCDE, una “*flexibilidad sostenible*”, donde, en principio: para la escuela, el tiempo en el aula tendría que ser redefinido así como, el trabajo del propio maestro, pues ahora la rigidez del tiempo áulico tendría que desaparecer para ser sustituido por una flexibilidad en la ocupación de los alumnos, para que éstos puedan definir sus propias estrategias de trabajo vinculándose a las expectativas del teletrabajo, la nueva relación laboral que están pugnando en el mundo empresarial, donde según Marcelo (2002, p. 6) “su oficina pueda ser su casa, un telecentro o simplemente un ordenador portátil conectado a internet desde el que se envían datos a la oficina central”. O sea, una sociedad que se sustenta fuera del entorno físico de la fábrica, la oficina o el taller.

La segunda característica, una estructura en red además de la flexibilidad, cuyos elementos principales según la OCDE serían:

[...] la flexibilidad del los procesos de trabajo y el funcionamiento en red, entendiendo por flexibilidad la adaptación constante de las tareas a realizar sobre productos, procesos y mercados que cambian, así como la creciente autonomía de los trabajadores a los que se les demandan mayores habilidades, capacidad de autogestión y responsabilidad individual. Por funcionamiento en red nos referimos a una nueva lógica de las empresas,

en las que las jerarquías y formas organizativas están basadas en conexiones interactivas entre diferentes capas y posiciones dentro de la empresa, entre empresas y con el mercado. Las nuevas tecnologías de la información permiten una mayor flexibilidad y funcionamiento en red; y la globalización destaca la interdependencia, la interacción y la constante adaptación a un ambiente cambiante (OCDE, citado por Marcelo, 2002, p. 6).

Aquí, la idea imperante para el sistema educativo sería la de la flexibilidad en la estructura del tiempo en el aula y al interior de la escuela, así como una organización de la clase basada en el uso de las nuevas tecnologías, lo que permitiría la adquisición de las habilidades necesarias para desarrollarse en el nuevo espectro globalizado en que se desenvuelve el mundo laboral. Hay que entender que el currículo de la nueva escuela debe tender más a la adquisición de habilidades que a la obtención de conocimientos; los segundos, por definición, conllevarían a los primeros. Todo lo anterior enmarcado en lo que se ha dado en denominar como *toyotismo*.

[...] o forma de organización empresarial que achata la tradicional estructura piramidal de las organizaciones empresariales, tendiendo hacia una estructura más horizontal en las que el trabajo en equipo, la coordinación y colaboración se priman como formas de asegurar la calidad de los procesos de producción (Marcelo, 2002, p. 7).

Las posibilidades para una formación en las nuevas destrezas, de la flexibilidad y el trabajo en red, van desde las labores en las empresas hasta la búsqueda de los nuevos nichos de oportunidades que están surgiendo en este nuevo mundo. Seguir esperanzados en que la escuela, cualquiera que sea su nivel, nos proporcione un bagaje de conocimientos que nos permita un trabajo decente en el futuro, se transforma cada día más en un sueño. El avance vertiginoso en que nos encontramos, fundamentado en una sociedad que se sostiene y cambia vinculada al flujo de la información, nos lleva a que la misma cambie velozmente y deje atrás a los que no pueden abordar de

manera rápida el abundante flujo de información para adaptarse con provecho al mundo actual.

No en balde, la Unión Europea viene trabajando en la definición de las habilidades básicas que es obligación de la llamada nueva escuela —de nivel básico—, proporcionar a los ciudadanos del nuevo milenio, mismas que publicó en diciembre de 2006 como vimos anteriormente, pero que se propuso definir desde 1996 en el informe denominado *Teaching and Learning Towards the Learning Society*, en el que ponía de manifiesto que: “los cambios que se estaban produciendo generaban unas necesidades de formación y unas actitudes de los ciudadanos que debían atenderse para poder aprovechar todas las oportunidades que la sociedad informacional iba a generar” (Unión Europea, citado por Marcelo, 2002, p. 10).

Estamos de acuerdo con Marcelo (2002, p. 10) cuando nos dice que: “las estructuras y procesos que facilitan el aprendizaje toman el nombre de ‘formación’. En otro tiempo uno se formaba para toda una vida, hoy día nos pasamos la vida formándonos”.

Podemos concluir diciendo que el tiempo de cambio ha llegado para la escuela mexicana, no podemos seguir creyendo que nuestra escuela proporciona los conocimientos necesarios para la vida, cuando la evidencia va en sentido contrario y nos muestra una endémica falta de oficio del magisterio. El modelo organizacional taylorista en que nos encontramos, que es una herencia del sistema político nacido en los años treinta, se ha agotado y expone a nuestros ciudadanos a la indefensión ante el avasallante desarrollo producido en los sistemas de otros países educativos, que bien que mal, están haciendo un esfuerzo para integrarse a los nuevos modelos sociales, enmarcados dentro de un sistema económico que puede ser calificado de neoliberal, pero que lleva una peculiaridad que no puede ser soslayada por nadie, la de que su forma y estructura se están volviendo la norma internacional dentro de la que se puede dar el desarrollo. Luchar contra las nuevas formas de explotación salvaje pasa por el camino de la formación de ciudadanos con la peculiaridad de una formación flexible que les permita organizarse,

no sólo para liberarse de las cadenas de la explotación, sino también, que lo puedan hacer para darle sentido a un nuevo quehacer productivo aprovechando nichos y oportunidades que surgen día con día, logrando financiamiento en función de la sustentabilidad de sus propuestas, para darle fin a las viejas políticas de caridad de un estado paternalista que, como hemos visto hasta el presente, no puede deslindarse del viejo esquema corporativo-clientelar que crea servidores no ciudadanos, y que desgraciadamente reproduce el viejo esquema de dependencia, cualquiera que sea el color o la ideología del partido gobernante.

### **EVALUACIÓN SITUACIONAL DE POLÍTICAS EDUCATIVAS RELEVANTES**

Si fuera fácil realizar un proyecto de calidad educativa, sería suficiente tomar el ejemplo de las acciones realizadas por los países más exitosos en la materia, copiarlos nos resolvería el problema educativo en la región. Es por eso que los cambios educativos implementados en los diversos países de nuestro continente han fracasado, y los proyectos vistos desde la gerencia, el liderazgo y la innovación –la nueva gerencia pública–, que son llamados proyectos desde abajo, también lo han hecho. Lo que ha existido es un conflicto permanente entre los docentes –y en muchos casos en toda la comunidad escolar– y las reformas, vengan éstas de donde vengan, de abajo, de la propia escuela, o de arriba, de los ministerios y secretarías, ya que, como nos lo dice Rosa María Torres:

Sabemos ya que lo educativo y la posibilidad del cambio educativo no radican ni “arriba” ni “abajo”, ni “dentro” ni “fuera” de la escuela, el sistema escolar y el sector educativo, sino de la sociedad como un todo, en la visión y la política intersectorial, en el entramado de voluntades y saberes de todos los sectores, actores e instituciones involucrados: alumnos, padres de familia, docentes, especialistas, burócratas, universidades, iglesias, empresa privada,

medios de comunicación, organizaciones comunitarias, movimientos sociales, partidos políticos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, organismos nacionales e internacionales (Torres, 2000, p. 2).

Tal vez, el ejemplo más representativo de éxito educativo esté en Finlandia, país desarrollado que ha obtenido los más altos estándares de educación dentro de las evaluaciones realizadas por los diversos organismos internacionales.

En reciente visita a Argentina, la directora de Educación Preescolar y Básica de Finlandia, Irmeli Halinen (citado por De Vedia, 2007, p. 1-2), expuso las que a su juicio son las razones que tienen a Finlandia en tan privilegiado lugar –primero–, dentro de las últimas evaluaciones realizadas por la OCDE en matemáticas, ciencia y comprensión de lectura.

En principio, las estadísticas según María D. del Río Sánchez, directora general del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (Criterios, 2007, p. 1), son envidiables, pues este país 0.5% de abandono escolar y 2% de repetición, en tanto que en México 46 de cada 100 mexicanos mayores de 15 años no han terminado la educación básica y a 11 millones de entre 15 y 39 años les falta concluir la secundaria.

No tienen inspectores ni supervisores, y gozan de un amplio grado de autonomía, además, el maternal y la educación preescolar no son obligatorios y en este nivel, no se “aprende académicamente”, sólo se juega y se baila, ya que la educación obligatoria comienza a los 7 y termina a los 16 años. La estructura educativa es esencialmente estatal, y más de 90% de los colegios son municipales; la enseñanza privada es prácticamente nula.

La enseñanza básica es obligatoria, y de nueve años, con dos opciones finales para la secundaria superior –preparatoria en México–, vocacional y general, ambas sirven para llegar a la universidad.

Los directores de los planteles de educación básica eligen libremente al personal docente, de cuya capacitación, formación y bienestar económico son responsables las autoridades municipales.

Se trabaja esencialmente por equipos y con grupos reducidos –por ley no puede haber en las aulas más de 25 alumnos en primero y segundo grados, y después no pueden ser más de 30 para grupos superiores, hasta el séptimo donde baja el número de estudiantes por aula pasa a entre 15 y 20– inmersos en la búsqueda de información durante 190 días de clases obligatorias por año escolar, en las cuales las escuelas están obligadas a dar apoyo especial a los alumnos que lo soliciten.

También tenemos que “la lectura, la escritura y el manejo de las habilidades matemáticas son prioridad en el aula y se trabaja en competencias más que en contenidos” (Vedia, 2007, p. 2).

En cuanto al aprendizaje de las nuevas tecnologías, “están incluidas en todas las materias” (Vedia, 2007, p. 2) y son parte de la enseñanza cotidiana en la que se aplican y aprenden como habilidades, no como materias, es decir, en la práctica escolar cotidiana.

Los maestros tienen grado universitario y estudian en las universidades, las cuales son muy exigentes con la admisión ya que, por ejemplo, la Universidad de Helsinki admite sólo 12% de las solicitudes, los mejores promedios.

Como podemos observar, las recomendaciones de los organismos internacionales que se han venido implementando tienen su origen en muchas de estas experiencias exitosas y sólo recientemente y a nivel muy elemental, estos organismos han comenzado a entender el complejo entramado socio-cultural de las sociedades latinoamericanas, ya que, por ejemplo, para el caso de México además de solicitarle una reforma educativa profunda de la enseñanza, le recomienda que tome en cuenta al SNTE (Gómez, 2007), sin entender bien a bien que las pautas de negociación con este organismo no pueden ser enteramente racionales.

Para el caso de Estados Unidos, el país ha oscilado del progresismo al conservadurismo en el presente siglo, acorde con su estructura política y el relevo en la cúpula de gobierno. A inicios de siglo, con el presidente C. William Elliot, reestructuraron las escuelas desde una visión centrada en lo académico y a partir de la

iniciativa de un grupo de notables –Comité de Diez–, plantearon los conocimientos de la cultura como el centro de la enseñanza educativa a partir de la escuela secundaria, es así que:

Elliot y sus colegas creían que la mejor manera de servir a todos los estudiantes de secundaria sería mediante una rigurosa preparación académica, que les ofreciera algunas opciones de temas clásicos o modernos. El Comité de Diez veía la high school como un lugar para afinar la inteligencia misma, pero también como una institución destinada a preparar a los estudiantes para seguir carreras en una sociedad compleja e independiente. Sin embargo, en la generación siguiente la educación secundaria empezaría a convertirse en institución de masas con una misión considerablemente más general (Tyack y Cuban, 2000, p. 103).

La masificación educativa de la que habla Tyack, estaría vinculada a un documento llamado *Principios cardinales de la educación*, que contenía una serie de ideas que desafiaban al conservadurismo anterior y que se encontraban vinculadas con la creciente llegada de inmigrantes y la forma en que eran explotados en las nuevas fábricas que surgían, empujadas por el naciente industrialismo americano y su ética del trabajo, que se vinculaba al denominado “capitalismo salvaje” de herencia inglesa y que fue pasado por el tamiz del pensamiento socialista que también venía de Europa. Estas ideas fueron pasadas por el pensamiento democrático de Dewey, aunque sin profundizar mucho en el significado democrático de la educación:

Como Dewey los partidarios de la eficiencia social se preocupaban por los efectos del industrialismo sobre la democracia, pero en general carecían de la profunda y sutil comprensión que sí había tenido Dewey de los procesos que hacían auténtica la democracia, tanto en la escuela como en la sociedad en general (Tyack y Cuban, 2000, p. 104).

Se perfecciona más que una escuela democrática, una de masas, y lo que priva es la animadversión hacia la cultura, herencia que reflejará

con mucho la cultura actual del pueblo estadounidense y que se hace visible cotidianamente en sus medios masivos de comunicación.

Este modelo educativo se politiza durante los años sesenta y setenta, haciéndose eco a toda la efervescencia que acompañó a la lucha por los derechos civiles de las minorías, que fue la marca de estos decenios. Nace una escuela altamente concientizadora, que había de acompañar la lucha contra las injusticias sociales derivadas de la identidad étnica y contra el racismo.

Este ir y venir, entre el conservadurismo y un liberalismo social a lo demócrata –por el partido político demócrata–, fue solucionado mediante un marco de transición y acomodamiento que, como dice Labaree, provocó:

Una continua tensión entre dos elementos en competencia en la ideología estadounidense: uno que eleva la libertad y promueve los libres mercados y el otro que eleva la igualdad y promueve la política de participación. Esta dialéctica entre mercado capitalista y política democrática generó dos fundamentales prescripciones alternativas en la política, una de las cuales subrayaba el acceso abierto y la adaptación a la escolaridad para los estudiantes y otra destacaba la competencia por un lugar mejor y la selección para los papeles de los adultos. El acuerdo, duradero pero insatisfactorio, representado en las tendencias escolares, fue un simple intercambio: libre acceso a cambio de instrucción diferenciada (citado por Tyack y Cuban, 2000, p. 110).

El resultado de esta interacción generó un fuerte impacto social que liberó dentro de las luchas civiles de los sesenta a la comunidad negra de Estados Unidos, y contribuyó de manera muy fuerte a que otros grupos oprimidos culturalmente de esta sociedad levantaran la voz –como las mujeres o los chicanos e incluso los enfermos– y exigieran una igualdad de trato desde lo político, lo legal, o lo laboral, con la exigencia de una importante intervención del Estado para corregir las desigualdad sociales.

Así tenemos la experiencia de las *Citizenship School* de Myles Horton que:

Pretendían desarrollar una educación alfabetizadora que contase con líderes negros como profesores y que enseñara a los estudiantes a leer, basados en sus necesidades y deseos de conquista de la libertad. En su libro *The origins of the civil rights movement*, Aldon Morris establece la relación entre las *Citizenship School* y el inicio del *movimiento por los derechos civiles* (Gadotti, 2003, p. 58).

Esta lucha liberadora dejó una marca imborrable en la conciencia de la sociedad americana y ha sido motivo de ejemplo para la lucha por una sociedad mucho más equitativa en el mundo, del que Iberoamérica no está exenta de participar, como lo demuestran las experiencias de Brasil, Nicaragua, El Salvador y otros países.

Sin embargo, el problema de la pobreza en esas naciones no ha disminuido, la desigualdad sigue latente y una educación de mala calidad está presente, según muestran las evaluaciones recientes en el Continente Americano. Pasa lo que Arendt ya había explicado en el ejemplo de la lucha revolucionaria durante la Revolución Francesa, se confundió la liberación con la libertad y en el afán de lograr un rápido paso hacia la justicia social se logró la emancipación, pero nunca se construyó un ámbito de libertad en la figura de un espacio público institucional normativamente establecido, donde pudieran existir, organizarse y reproducirse autónomamente entidades sociales o asociaciones que pasarían a fungir como cuerpos constituidos desde los cuales pudiera darse lo instituyente, para estructurar lo instituido, para generar así un real espacio de libertad:

Lo instituyente tiene su espacio en lo instituido y le da sentido en tanto que condición de su existencia. Lo instituido está formado por las normas establecidas, por los medios y recursos, es la vida cotidiana, lo permanente, lo apremiante. En este medio término, entre lo instituyente y lo instituido, está, dialécticamente, lo que se está instituyendo en el proceso de discusión y generación de nuevos valores, normas y procedimientos. En fin, se tiene como condición básica de la escuela proyectada –la escuela de nuestra utopía pedagógica– la escuela vivida, aquella que se encuentra

históricamente y que, en proceso y colectivamente se trata de transformar (Gadotti, 2003, p. 71).

En la transición hacia una sociedad industrial, la cultura americana basada en la ética del trabajo de los inmigrantes protestantes, tal y como Weber lo señala en el libro *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, fue suficiente para catapultar a los Estados Unidos hacia el desarrollo industrial. En el mundo actual del nuevo siglo, la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento lleva a la satisfacción de necesidades educativas que la escuela americana no ha podido subsanar, al menos para lo que compete a las minorías –siguen vigentes como políticas públicas *el libre acceso y la educación diferenciada* como vimos anteriormente–, las que tenderán al rezago, principalmente por la mala calidad de la escuela pública para las masas, generada en los albores del siglo XX, donde se dio la paradoja de una sociedad desarrollada y rica con crecientes niveles de indigencia y desocupación.

Para este país, la idea de una reforma educativa ha estado presente desde el siglo XIX, cuando se inicia una transición de las escuelas comunitarias hacia el modelo Carnegie. Sin embargo, para Estados Unidos el problema de la calidad no fue resuelto. La tradición del modelo Carnegie, que es sinónimo de escuela basada en una forma científica de gestión, ha perdurado dentro del sistema educativo y ha mantenido los principios rectores de lo que la gente y la mayoría de los maestros entienden como “buena educación”, basada en una transmisión sistematizada de conocimientos y valores dentro de un ambiente organizado y centralizado. Las sucesivas reformas han acumulado formas de organización que han ido de la centralización a la descentralización, y de ahí, a la inclusión cada vez mayor de las minorías, pero la realidad de la “clase” cotidiana en el aula está en la instrucción y en la práctica del viejo modelo educativo que, después de la efervescencia y el fracaso producido por cada reforma educativa, tiende al regreso de lo que los padres de familia denominan como “una buena escuela” y una “buena educación”,

sinónimo de disciplina, de tareas, de memorización, exámenes, estudio y repaso de lo aprendido en clase.

No es en balde, en el marco de una crisis profunda de la escuela norteamericana, que en 1983 la administración Reagan inicia, según Labaree: “un cambio significativo en el discurso de la ingeniería social, ya que los remedios estatales para los problemas sociales perdieron terreno frente a los remedios basados en el mercado” (Labaree, citado por Pini, 2008, p. 8), donde de la mano del informe *Nation at Risk* (Pini, 2000, p. 8) “se inicia el modelo neoliberal para la escuela pública norteamericana, donde la libertad de elección y la competencia aparecen como los principales valores para la educación”.

En la actualidad, el acuerdo de los *Goals 2000* recupera históricamente valores de los demócratas centrados en la responsabilidad y dirección del Estado en el ámbito educativo, pero estructura éste en torno a la nueva visión de mercado y una mayor federalización, que los republicanos venían haciendo suya desde los ochenta, además de la implantación del modelo de “elección escolar” –*school choice, charter school y los vouchers*–.

Como dije anteriormente, no se pierde el carácter público de la escuela –pública–, ya que existe financiamiento estatal para este modelo escolar. Sin embargo, se le introduce de lleno a una sociedad de mercado basada en la libre elección del padre de familia.

Los resultados una vez más no son los esperados, ya que, a pesar de la expansión de este tipo de escuelas y del énfasis que los conservadores hacen de ellas, no existe una clara diferencia entre éstas y las escuelas públicas normales, más allá de la atención y el servicio dado a los padres de familia. El ámbito de la calidad educativa sigue siendo un espacio externo que se puede dar tanto en estas escuelas como en las públicas, en donde las políticas de mercado variables no son suficientes para marcar una clara diferencia.

Donde sí impactan las escuelas de libre elección es en la atención a los alumnos y a los padres de familia. El *U.S. Department of Education*, dice que (citado por Eva Pini, 2000, p. 22): “los padres que eligieron las escuelas chárter están más satisfechos que los

que no lo hicieron”, y, según nos lo reitera la misma investigadora “no necesariamente indica que esto se debe a mejores resultados, sino que la mayor atención, las relaciones y la autoafirmación juegan un importante papel en estos sentimientos (U. S. Department of Education, citado por Pini, 2000, p. 16). Para el modelo de los vouchers es la misma historia, ya que en éste, “los padres mostraban un mayor nivel de educación, más compromiso con la escuela y un mayor grado de insatisfacción con la escuela anterior, en la que los padres que no formaban parte del programa” (U. S. Department of Education, citado por Pini, 2000, p. 18).

También Eduardo Andere (2008, p. 11), opina en el mismo sentido al afirmar que:

Más bien parece que los resultados son perversos a sus objetivos. Los casos que parecen demostrar mejora educativa, ésta se concentra sólo para unos cuantos niños con *voucher*, cuando acuden a una escuela privada, son examinados en habilidades académicas. Si pasan los requisitos de la escuela entran a la escuela. En estas condiciones no sabemos, entonces, si lo que explica la mejoría es el *voucher* o la habilidad académica que el niño traía ya consigo.

La UNESCO concuerda con esta opinión cuando afirma en su informe de 2009:

La elección y la competición en las escuelas son objetos de debates apasionados en los países desarrollados y subdesarrollados. ¿La mayor posibilidad de elección por parte de los padres mejora los resultados del aprendizaje y mejora la equidad? Los datos empíricos a este respecto no son concluyentes. Las evaluaciones del PISA nos ponen de manifiesto que la competición entre las escuelas tenga grandes efectos en los resultados del aprendizaje. Tampoco se tiene la certidumbre de que el desarrollo de las escuelas concertadas y el recurso a programas de bonos de educación en los EU hayan mejorado el aprovechamiento escolar o reducido las desigualdades (UNESCO, 2009, p. 33).

De acuerdo con Murphy tenemos que: “Los padres no participan como ciudadanos o miembros de comunidades sino como consumidores, por lo tanto, la solución se ubica en la esfera económica en lugar de la esfera política” (Murphy, citado por Pini, p. 24). Es ahí donde radica el error del proyecto, pues una educación de calidad parte de la necesaria politización de la misma; es decir, del involucramiento de todos los actores que participan en el proceso educativo dentro en un amplio proceso signado por una adecuada mediación de los participantes, lo que implica que la escuela deja de seguir directrices específicas para centrarse en líneas generales que son ampliamente aceptadas por una comunidad atenta, lo que legitima y hace significativos los procesos de aprendizaje –no de enseñanza–. Una estructura jurídico-administrativa que limite y proteja el espacio público de discusión, complementa una estructura organizacional que canaliza el conflicto por vías dialógicas, lo que evita tanto el autoritarismo, que nos lleva a una educación con una visión económica, como la pérdida del rumbo, que en ámbitos de pobreza nos puede conducir a la búsqueda de soluciones a la cuestión social –la pobreza–, o a la generación de una escuela revolucionaria, que pudiera tener éxito en su misión liberadora, pero difícilmente será fundacional, en el sentido de crear un espacio de aprendizaje donde los sujetos estructuren una serie de valores acordes a la formación de ciudadanos autónomos –por definición–, generadores de soluciones para sí y para su comunidad.

Tanto la primera –que funciona en la esfera económica– como la segunda –que opera en la esfera social– tienen en común una visión instrumental del ser humano –racionalidad instrumental– que es un valor que según Arendt pertenece al ámbito de la fabricación:

El valor fundamental de la fabricación es la utilidad y su racionalidad se basa en la relación “medio-fin”. Además en la medida que los objetos fabricados trascienden a sus creadores individuales y se convierten en bienes sociales, la fabricación da lugar al mundo en que los hombres encuentran su “hogar”. La permanencia y durabilidad de los artefactos hace posible

superar la dinámica cíclica de los procesos naturales. Gracias a su uso cada objeto adquiere un significado dentro del sistema de objetos que conforman el artificio humano, que hace posible tanto la permanencia como el cambio propios de la historia (Serrano, 1998, p. 117).

El problema de la fabricación es que tiene como categoría a la violencia y es de carácter instrumental; es decir, nos sirve para moldear a la naturaleza en nuestro provecho y según nuestras necesidades. Todo lo anterior es positivo, siempre y cuando se mantenga en la esfera de la fabricación, pues cuando la lógica de la transformación de la naturaleza se utiliza dentro del ámbito de lo propiamente humano, se desvirtúa la relación entre los hombres y se vuelve una relación medio-fin, donde unos son utilizados por los otros para fines que no les pertenecen a los primeros; es decir según Serrano:

La violencia entre los sujetos aparece cuando éstos no se reconocen como personas, sino cuando cada uno convierte al otro en un simple medio, un objeto más para conseguir sus fines particulares. Lo decisivo en la relación de violencia entre los hombres es el control de los instrumentos que permiten adquirir la supremacía sobre los otros. El lenguaje puede convertirse en un instrumento más de la violencia cuando el sujeto no lo utiliza para manifestar sus intenciones, sino sólo para transmitir una información que le permite instrumentalizar a los otros (Serrano, 1998, p. 118).

La violencia para mantener el *statu quo* es simbólica en su forma, se vuelve explícita en el camino revolucionario a la liberación, pero al momento de no poder cumplir las promesas de redención social –concebida como el fin de la pobreza– hechas a los hombres para impulsarlos hacia el fin de sus ataduras, deriva hacia la dictadura explícita y violenta en la cual en nombre de la revolución, la nación, el pueblo y otras singularidades ideológicas que tienen el mismo sentido metafísico, vuelven a instrumentalizar a los hombres en provecho de la vanguardia revolucionaria, el comité de partido, la fracción y otras lindezas que justifican las acciones violentas del hombre so-

bre el hombre y que tienden a perdurar en el tiempo, siempre en busca de una mítica justicia social que nunca llega.

No en balde tenemos a la pobreza presente dentro de los barrios negros, latinos, chinos y otros, en las grandes ciudades norteamericanas o en el campo, y las ciudades cubanas, chinas o mexicanas, a pesar de las grandes gestas y promesas revolucionarias que marcaron su historia.

El modelo OCDE, basado en la descentralización y el desempeño, impregnó la lógica de las reformas a partir de los años ochenta, siguiendo para la primera los principios federalistas de los países europeos que estructuran un modelo de desarrollo interno basado en una acumulación originaria de capital, que crea polos de desarrollo municipales. Para América Latina, el capitalismo es importado vía las compañías transnacionales que crean un sustrato social de clases medias, con un alcance limitado a sus necesidades, las cuales vinculan, a su vez, a las necesidades de un Estado centralizado que aglutina a la manera de la Europa absolutista a la política y la economía, a fin de mantener un control y limitar las posibilidades de competencia interna en mercados cautivos, donde sus clases dirigentes, en el mejor de los casos, imitan las estrategias de crecimiento y desarrollo centralizado, como es el caso de nuestro país.

El centralismo en América también tiene una base histórica heredada del fuerte absolutismo español, que no transita hasta muy avanzado el siglo XX hacia un modelo descentralizado de desarrollo. El modelo de desarrollo interno y centralizado en América es subsidiado por un traslado de capital del campo y las materias primas hacia las ciudades, en un modelo que subsiste todavía y donde algunos países en la actualidad, sustentados en una economía altamente petrolizada o minera, como es el caso de Chile, le apuestan al mantenimiento de este mismo modelo de desarrollo que no tiene fin ni futuro, como la historia misma lo ha probado ininidad de veces.

Tiene razón la OCDE cuando ve la necesidad de la descentralización en los países desarrollados, y sin embargo, no comprende

la lógica y lo complejo del proceso, pues una descentralización donde las responsabilidades fluyan de la periferia al centro requiere, además del ámbito político, de formas de financiamiento autónomas y de la destrucción del modelo corporativo y patrimonial de Estado para refundar un modelo de libertad –no de mercado solamente, sino político–, vía la penetración de una cultura democrática, vista en relación con un público atento que ejerza una rendición de cuentas constante y judicialmente efectiva sobre la institución que maneja las finanzas públicas y la estructura política para su asignación.

La descentralización educativa no ha funcionado como debiera, pues en todos los casos ha propiciado décadas perdidas para los sistemas educativos descentralizados y municipalizados, tanto por la estructura político-cultural que prevalece en estos países como por una endémica falta de recursos para su desarrollo y consolidación. La vía del mercado –vouchers y otros– no dio los resultados esperados más allá de lo que sucedió en Estados Unidos, por lo que la gente más pobre queda al amparo de una escuela pública olvidada y se profundizó la estructura desigual de clases sociales o, como nos dice E. Pini:

Entre la mayor parte de los investigadores hay acuerdo en que una consecuencia de la descentralización en la mayor parte de los países de la región fue el aumento de la desigualdad, ya que se transfirieron servicios educativos con insuficiente y nula transferencia de fondos, a distritos y estados o provincias con muy diferenciada capacidad de absorberlos y sostenerlos, siendo los efectos más relevantes: **1.** Desinversión en infraestructura y equipamiento, **2.** Disminución de los salarios docentes, **3.** Aumento de las tareas asistenciales en la escuela, **4.** Dificultad de los gobiernos provinciales para afrontar las necesidades de las escuelas, y **5.** Menor exigencia sobre la calidad de la enseñanza. De hecho las condiciones y posibilidades de enseñanza y aprendizaje en las escuelas de los distritos pobres empeoraron. Este efecto negativo no se compensó con un aumento de la democracia o la participación en las comunidades, ya que en general cada sistema local mantuvo las características jerárquicas de sus orígenes (Pini, 2000, pp. 27-28).

## La UNESCO en el Panorama Regional de América Latina y el Caribe 2009, comparte esta preocupación:

La ampliación de la posibilidad de elegir escuela se suele considerar un incentivo para la mejora de los resultados de los centros docentes: algunos gobiernos están recurriendo a bonos de educación, así como otros instrumentos para facilitar las transferencias de los proveedores públicos de servicios educativos a los privados, o están efectuando *subcontratas de la gestión de las escuelas gubernamentales* para que sean administradas por proveedores no gubernamentales de servicios educativos. No obstante estas reformas no han tenido resultados concluyentes en lo que respecta a la elevación de los estándares de aprovechamiento escolar. En cambio se ha podido observar con frecuencia una ampliación de las desigualdades (UNESCO, 2009, p. 13).

A este respecto, es ilustrativo el análisis hecho por Martín Carnoy y Claudio de Mora (1995, p. 8), cuando nos dicen que:

[...] existe una considerable desigualdad tanto entre los sistemas educativos nacionales de A. L. como dentro de los países mismos. En los siete países estudiados por la OREALC, los alumnos de situaciones económicas bajas tuvieron un promedio de 44% en una prueba de matemáticas, mientras que los alumnos de situación económica alta lograron un promedio de 59%. En una prueba de lenguaje los puntajes fueron de 48% y 72% respectivamente.

En cuanto al éxito de la descentralización, los mismos autores reconocen que, “para que la descentralización eleve la calidad y reduzca la desigualdad, el proceso de descentralización necesita todavía la presencia del gobierno central y la voluntad de encauzar los recursos necesarios a las regiones y escuelas más pobres” (Carnoy y Mora, 1995, p. 9), desgraciadamente, esta voluntad no caracteriza precisamente a los regímenes centralizados y poco democráticos de América Latina.

En cuanto al desempeño, de acuerdo con la OCDE, el Banco Mundial, maneja una lógica en torno a las políticas educativas en tres sentidos para la región de América Latina: “1. para continuar el proceso de desarrollo humano; 2. para compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización, 3. para instrumentar la política económica” (Coraggio y Torres, citado por Pini, 2000, p. 27).

El ámbito de la privatización es otra de las recomendaciones fundamentales que va en la línea de impulsar el desempeño y, aunque está en contra del modelo finlandés, vemos que la idea que la antecede es la de la “gestión directa ciudadana y responsable de las organizaciones escolares (Pini, 2000, p. 28)”, lo que desde la educación pública se logra municipalizando el sistema educativo, como en el caso de Chile, reforma que para este país ha provocado problemas de equidad por la pobre capacidad de gestión, control democrático, vigilancia y financiamiento de los municipios marginados en general –estamos hablando esencialmente del área rural donde se dan los grados de marginación más amplios– de América Latina, donde la pobreza sigue siendo una constante y la participación social es reducida y, en muchos casos, el municipio es totalmente incapaz de atender responsablemente a las comunidades escolares –y no hablamos sólo de incapacidad administrativa, también pensamos en una falta crónica de representación a nivel micro, entendida como la existencia de graves deficiencias en lo que se refiere a una participación democrática plena–, por lo que la única opción que queda, desde la visión de los organismos internacionales, es la privatización, recomendación que, al menos en México, ha provocado un fuerte rechazo de parte de la propia Secretaría de Educación, donde la ex secretaria Josefina Vázquez Mota, en su momento, se apresuró a contestar a las últimas recomendaciones de la OCDE en este sentido al señalar que: “no renunciará a la obligación del Estado en materia de educación pública y gratuita, aunque en el nivel superior dejó abiertas las puertas para buscar otros mecanismos alternativos de financiamiento” (Avilés, 2007, p. 1).

Como antes planteamos, y siguiendo la lógica de las recomendaciones de organismos como la OCDE y el BM, la búsqueda de opciones racionales para el mejoramiento de los sistemas educativos es, desde la década pasada, una constante en países como Perú, Honduras, Venezuela, Chile, Argentina, Brasil y otros, están inmersos en variadas pero diversas reformas, que con algunas excepciones –fruto del rechazo de algunos regímenes que han tomado caminos de corte populista-socialista– siguen en su mayoría las recomendaciones de los antes mencionados organismos internacionales, a pesar de lo cual, según Carnoy y Mora (1995), la calidad educativa en la región es baja y sólo las élites acceden a escuelas de alta calidad, mientras la mayoría de la población, las masas, tienen que conformarse con escuelas mediocres, en tanto que en las periferias y en el ámbito rural la situación es lamentable, pues no puede decirse que los más pobres tengan oportunidades en estos sistemas educativos.

Las reformas han sido diversas, pero todas tienen en común un fuerte rechazo de los gremios docentes porque afectan necesariamente “privilegios” económicos que se habían formado durante décadas, surgidos de gobiernos que han utilizado el clientelismo y, por ende, a los maestros como vehículo no sólo difusor de las ideologías nacionales, sino también como grupo vinculado orgánicamente que, a partir de fuertes lazos de relación corporativa dirigida por los líderes en turno –los que han servido como correa de transmisión de este sistema de control político–, consideran al área educativa de sus gobiernos como meros sistemas de reproducción ideológica, cuya vinculación al sector productivo se establecía al nivel más elemental –obreros o campesinos–, de acuerdo con el antiguo modelo de trabajo intensivo sin inversión tecnológica significativa, tal y como fue detectado desde los sesenta por las viejas teorías neomarxistas de la dependencia.

En este sentido, la pedagogía se ha vuelto cómplice del sistema político que, a decir de Pedro Demo:

Continúa manteniendo la tendencia instruccionalista, basada en didácticas de mera enseñanza, y teniendo como fundamentos principales el aula y la prueba. Los resultados muy magros y el aprovechamiento escolar de los alumnos indican que se trata de respuestas obsoletas. Extraña que siendo su función la de renovar permanentemente los procedimientos de aprendizaje, la pedagogía siga resistiéndose a introducir innovaciones profundas. Las instituciones educacionales continúan siendo típicamente instruccionalistas; pretenden que el alumno absorba conocimientos como una esponja, frente a un profesor que le ofrece conocimientos acabados, tan acabados que deben ser copiados y reproducidos en los exámenes (Demo, 2000, p. 267).

En América Latina, las reformas iniciadas en los ochenta orientadas a la descentralización de los sistemas educativos, tuvieron como causa la crisis económica de esos años y buscaron redimensionar el gasto público, además de compartirlo con las regiones y obligan a éstas a buscar formas de financiamiento ajenas al presupuesto centralizado.

Sin embargo, dada la poca capacidad de las regiones para hacerse cargo del sistema y las amplias necesidades que padecen por el tipo de organización centralizado de que fueron objeto desde la Colonia, no sólo se vieron imposibilitadas para absorber eficientemente y en el corto plazo estas nuevas responsabilidades, sino que fueron incapaces de diseñar un proyecto alternativo, se conformaron con reproducir, en la mayoría de las veces, el modelo vigente, con lo que se redujo en muchos casos el financiamiento real, lo que repercutió mayormente sobre los salarios y las prestaciones magisteriales y sobre los recursos para modernizar y darles mantenimiento a las instituciones escolares.

Dado el fracaso de las medidas detectadas durante los años ochenta (Carnoy, Mora, Ornelas, Pini), y una vez pasado lo más álgido de la crisis económica, el Estado central se vio en la necesidad de refinanciar los sistemas educativos canalizando mayores recursos pero condicionándolos a cierta forma de rendición de cuentas,

basada en la evaluación de maestros y alumnos, además de revisar el currículum escolar, tal y como lo recomendaron en su momento tanto la OCDE como el BM.

Es probable que a la larga, en tanto los procesos de democratización de los países del área avancen y se institucionalicen formas modernas de rendición de cuentas y de transparencia del gasto público, el proceso de descentralización comience a dar frutos. En lo inmediato no parece probable que esto ocurra a menos que se trabaje desde aspectos totalmente innovadores, buscando nuevos caminos al problema. Sin embargo, hay que recordar que los sistemas educativos crecieron al amparo de esquemas de dependencia político-corporativo para la mayoría de los países –el caso de México es paradigmático–, y sólo en casos extremos, como el de la dictadura chilena, se han podido romper estas inercias, sin que, a pesar de su autoritarismo y violencia, los resultados hayan sido muy alentadores.

El caso de Chile, a partir de los setenta después del golpe de Estado, se vuelve ejemplar para los organismos financieros internacionales, pues este país es capaz de establecer reformas económicas ortodoxas a este modelo, dado el sometimiento de la sociedad civil y la falta de capacidad de respuesta organizada de ésta, ante un golpe tan sangriento como el que se llevó a cabo en aquel país. Enfrentado a la crisis de los setenta, el régimen se ve obligado a implementar una serie de reformas que disminuyan la carga económica del Estado en rubros de educación gratuita, al dar un servicio público desde el ámbito privado –en este caso del sistema educativo–, y de seguir las políticas de descentralización para mejorar el desempeño (OCDE).

El sistema educativo chileno de educación está organizado, según Jesús Redondo, de la siguiente manera:

- a) Educación preescolar: hasta los cinco años de edad, no obligatoria.
- b) Educación básica de ocho años de duración, obligatoria.
- c) Educación media de cuatro años no obligatoria, con dos salidas: científico humanista y técnico profesional.
- d) Educación superior (Redondo 2007, pp. 1-99).

La Constitución Política de Chile de 1980 viene a consagrar la libertad de enseñanza, baluarte de un Estado neoliberal acorde con los modelos de mercado que privilegian una educación basada en la demanda de necesidades requerida por el sector empresarial y con nulos derechos políticos o derechos ciudadanos. En esta constitución, el Estado se apega a los principios del liberalismo –Estado vigilante– y pasa a asumir una relación subsidiaria con respecto a la educación, al afirmar en el Artículo 10 del capítulo III (de los deberes y derechos), que son los padres los responsables de la educación de los hijos –tienen el derecho y el deber–, y la comunidad tiene el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, por medio de las siguientes misiones:

- Otorgar protección al derecho a la educación impartido por los padres.
- Financiar un sistema educativo gratuito para educación básica.
- Promover la educación parvularia.
- Fomentar el desarrollo de la educación.
- Estimular la educación científica y tecnológica, artística y darle protección al patrimonio cultural e histórico.

El Artículo 11 refuerza el principio de subsidiaridad al declarar que los establecimientos escolares son formas de organización intermedia de la sociedad que actúan bajo el principio de la libertad de enseñanza, afirmando el derecho de los particulares a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales teniendo como únicas limitantes las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional (Redondo, 2007).

En marzo de 1990 se publica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE Ley 18.962) que mercantiliza el sistema educativo bajo los siguientes principios:

- a) Otorga la libre elección de escuelas a los padres de familia.
- b) Introduce el voucher como instrumento de mercado que privilegia la demanda.

- c) Descentraliza, al municipalizarlo, el sistema educativo.
- d) Autoriza a los establecimientos educativos subvencionados a seleccionar alumnos.
- e) Autoriza a los establecimientos educativos a fijar sus planes y programas de estudio con aprobación del Ministerio de Educación y según sus lineamientos.
- f) Crea el Sistema de Medición de la Calidad (Simce) de la Educación.
- g) Abre a la sociedad civil el sistema escolar al determinar que el sostenedor de una escuela subvencionada deberá tener sólo personalidad jurídica y educación media para hacerse acreedor a una subvención.

El modelo educativo chileno (preescolar, básico y medio) es un sistema descentralizado, según las recomendaciones de los organismos internacionales (OCDE), que se divide en cuatro rubros, que para su financiamiento se dividen también en subsidiados y pagados:

- a) Municipalizado (subsidiado).
- b) Particular subvencionado (subsidiado).
- c) Particular pagado, no subvencionado (pagado por los padres, con exenciones fiscales).
- d) Corporativo (de corporaciones) dirigido a enseñanza media, en particular a la formación de técnicos profesionales.

Para la municipalización, se crean entes privados sin fines de lucro –corporaciones de desarrollo social o departamentos de educación dependientes del municipio–, y se desconcentra el Ministerio de Educación en Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales.

Las subvenciones son por pago por alumno, con base en la Unidad de Subvención Escolar (USE), que tiene varias modalidades (básica, media, etcétera) con montos mayores si las escuelas son de tiempo completo (jornada escolar completa). La subvención mensual se calcula sobre la base del promedio de asistencia efectiva en los tres meses últimos calculados, y de acuerdo con el modelo del

*voucher* (el dinero sigue a los padres), delega en los padres la decisión de elegir en cuál establecimiento estudiarán sus hijos, aunque éstos tienen la posibilidad, en el caso de los particulares subvencionados, de escoger alumnos.

A partir de 1993, en la Ley de Impuestos a la Renta, se genera un incentivo para propiciar el aporte de las familias a la educación de sus hijos. A partir de esta reforma los establecimientos subvencionados tienen la autorización, en el ámbito de la educación básica y media y los municipales subvencionados de educación media, de cobrar una colegiatura mensual a los padres (financiamiento compartido), complementario a la subvención estatal, la que podrá conservarse o rebajarse (se pueden cobrar hasta cuatro unidades de subvención escolar [USE], el descuento a las subvenciones a partir del cobro de más de .5 USE con un máximo de 35% de rebaja, cuando el cobro sea de 4 USE).

Según Corvalán el financiamiento compartido se caracteriza porque:

- a) Se aplica sólo a una parte de la educación subvencionada, con lo que quedan excluidos de esta posibilidad los establecimientos educacionales que imparten enseñanza básica de dependencia municipal.
- b) Es flexible, ya que cada establecimiento determina el nivel de pago exigido a los padres, dentro de los rangos que determinó el Estado.
- c) Se encuentra en directa relación con la Unidad de Subvención Escolar (USE), en tanto que, a medida que aumenta el nivel de copago establecido, disminuye el valor de la USE entregada por el Estado al establecimiento.
- d) Obliga al establecimiento a crear un fondo de becas para alumnos que no puedan costear los montos exigidos (Corvalán, citado por Redondo, 2007, p. 46).

Así, “el sector particular subvencionado, pasa de 15% en 1981 a 43% en 2005, en tanto el municipal ve disminuida substancialmente su

participación, ya que el particular subvencionado pasa de 2000 a 2003 de 3,217 a 4,084 escuelas, mientras el municipal pasa de 6,255 a 6,138, una disminución y no un crecimiento” (Assaél, 2007, p. 10).

Sin embargo, según el mismo Assaél (2007), el proceso de reforma chileno no ha sido el mismo. Desde su inicio, a mediados de los noventa con el presidente Frei y el fin de la dictadura, se buscan nuevos espacios educativos acordes al fin del proyecto neoliberal. En 1996 surge el Programa de Mejoramiento de la Educación, vinculado a las recomendaciones de la CEPAL-UNESCO, con énfasis en lo social, que establecían políticas educativas centradas en:

- a)* La calidad (medida por el Simce).
- b)* La equidad (para la atención de grupos vulnerables y vía proyectos que compiten entre sí por institución escolar).
- c)* La escuela (delegando en ésta la responsabilidad de los resultados educativos).

Estas políticas se instrumentan mediante distintos programas y reformas como:

- a)* Los ya mencionados MECE, *b)* la incorporación de nuevas tecnologías, como la Red Enlaces a través de la cual se han ido implementado, en un proceso gradual, computadores en los establecimientos y capacitación docente, *c)* el desarrollo de grupos de trabajo profesional en la educación media (GPT), *d)* la promoción de proyectos de mejoramiento educativo (PME) para desarrollar innovaciones particulares en los establecimientos por medio de fondos concursables, *e)* una política de focalización para las escuelas más dañadas del país a través del Programa de las 900 Escuelas (P-900), *f)* la extensión de la Jornada Escolar (JEC), *g)* una reforma curricular basada en objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la enseñanza básica y media (OFCMO) y *h)* un programa de Fortalecimiento de la Profesión Docente, vía perfeccionamiento fundamental, incentivos al desempeño y resultados, así como el mejoramiento de la formación docente (Assaél, 2007, p. 12).

A pesar de las reformas, y de manera general, podemos caracterizar el sistema educativo chileno citando a Redondo quien afirma que:

En términos generales, para explicar el funcionamiento y las complejidades del sistema educativo chileno, señalaremos que la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos ha constituido un cuasi mercado educacional en donde diversos oferentes compiten por proveer el servicio educativo demandado por las familias. Este *cuasi* mercado se caracteriza por el rol activo del Estado, quien define: *a*) los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza, así como la evaluación de los aprendizajes), *b*) la normativa (funcionamiento y financiamiento) y *c*) las condiciones (Estatuto Docente e infraestructura). Además, en este cuasi mercado existe casi total libertad para constituirse como sostenedor educacional y adquirir la condición de “cooperador de la función educativa del Estado”. Por su parte, los padres tienen amplia libertad para elegir el tipo de establecimiento al cual quieren enviar a sus hijos (sobre todo en los sectores urbanos) (Redondo, 2007, p. 48).

Los avances no han sido muy alentadores, y así en 2000, vistos los resultados mínimos de las reformas, se decidió una nueva batería de políticas encabezada por la obligatoriedad de una educación básica de 12 años y una reorganización de la institución escolar.

Como colofón a este proceso, tenemos la afirmación demoleadora de Jesús Redondo, quien afirma que las consecuencias de las reformas no fueron las esperadas, ya que:

La debilidad del Estado, herencia de la Dictadura, y la lógica de los consensos poco ayudaron a restablecer un orden donde el derecho a la educación fuese protegido. Estas omisiones, tanto de la Dictadura como de los gobiernos posteriores democráticos, permitieron la proliferación indiscriminada de la educación privada, que se acogió a la libertad de enseñanza y la libertad de empresa, peligrosa combinación cuando el Estado no cuenta con las herramientas para fiscalizar y sancionar —entendiendo que debe abstenerse de intervenir establecimientos para respetar

las autonomías de estos cuerpos intermedios de la sociedad y prefiriendo dejar funcionar el libre mercado educativo. De esta forma el sistema educativo chileno aparece con graves déficit de calidad, y altamente segregado (Redondo, 2007, p. 36).

Tal vez sea por esto que a partir de la primavera de 2006 el sistema político entra en crisis por la protesta masiva de estudiantes de mayo de 2006 –en la que más de 120 mil alumnos tomaron las calles– cuyas principales exigencias, según el Flape (junio de 2008), eran: “la devolución de los establecimientos escolares al Estado para garantizar el derecho a la educación de calidad para todos y la revisión de problemas de implementación de la Jornada Escolar Completa”. A partir de este movimiento se inicia la discusión de una nueva Ley General de Educación (LGE) que busca corregir las fallas de la ley anterior (LOCE) y cuya versión final fue acordada –entre parlamento y gobierno– en noviembre de 2007.

Sin embargo, las protestas continuaron, los estudiantes secundarios –de preparatoria para México– mantuvieron numerosas escuelas tomadas y otras en paro, y se estableció un clima de resistencia, en el que el Colegio de Profesores es figura prominente, ya que existe la idea de que no se han cumplido las demandas fundamentales de 2006, ni se ha agendado el problema educativo como un conflicto social, por lo que las soluciones propuestas no serían las adecuadas a una problemática de esta índole, al haberse pospuesto la aprobación de la LGE, ya que, a decir de la oposición:

El proyecto, a pesar de aparecer como respuesta a las movilizaciones de 2006, no contempla las reformas de los principales pilares del sistema educativo chileno, a saber, el sistema de financiamiento, la institucionalidad, el sistema de medición de la calidad, las condiciones de trabajo de los profesores y, lo más importante, el rol del estado. La segmentación educativa se mantiene en la educación secundaria y superior, la posibilidad de lucro con fondos públicos entregados para gestionar la educación no se vio seriamente afectada. En forma paralela comenzó su funcionamiento

el Consejo Asesor para la Educación Superior, el que genera un texto que nuevamente dejó en el aire las demandas sociales (Flape, junio de 2008).

Asimismo, también argumenta que:

La ley no aborda una caracterización de la educación pública y sus responsabilidades, el cuidado y el mejoramiento de la oferta de educación pública, no regula la proliferación de nuevas escuelas y colegios que el Estado deberá subvencionar, no se refiere a la supresión paulatina del pago y del financiamiento compartido, no toca el desequilibrio entre la educación subvencionada de administración pública y la de administración privada. Tampoco se toca la institucionalidad basada en el sistema de sostenedores privados y municipales que no permite al Estado concentrar esfuerzos técnicos y económicos en una gestión más eficiente y de efectivo apoyo a las escuelas, ni el derecho a lucro o ejercicio financiero con los dineros entregados por la colaboración educativa a los sostenedores. Otros ausentes de la propuesta son el cambio en el sistema de medición de la calidad de la enseñanza, de mejoras en las condiciones de trabajo de los profesores y la necesidad de participación de familias, profesores y estudiantes en las escuelas (Flape, junio de 2008).

De hecho, y siguiendo la tendencia de los partidos socialistas reformistas –como Lula en Brasil–, la nueva ley recupera el papel protagónico del Estado, no en la operación, sino en la aprobación y vigilancia del sistema educativo, con lo que se arroga nuevas facultades de control y supervisión, pero manteniendo en los hechos la orientación emanada de los organismos internacionales –OCDE y BM–, que le garantizan una vinculación importante al uso de fondos internacionales y la aprobación de sus pares financieros.

En general, la OEI menciona que según la presidenta Bachelet, entre los cambios destacables de la ley ya estructurada por el ejecutivo en abril de 2009, y enviada al parlamento, estarían:

- No discriminación: si bien la mandataria había manifestado que hasta sexto básico se aplicarían los criterios y condiciones

de no discriminación y no selección en los establecimientos educacionales, ahora se planteó que fuera hasta octavo básico. Así se aseguraría la igualdad de oportunidades para todos. A su vez, el Estado velará por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.

- Consejo: creación del Consejo Nacional de Educación que reemplazará al antiguo Consejo Superior de Educación, creado durante el régimen militar. El nuevo consejo representativo (de todos los actores del sistema escolar, con una clara vocación por escuchar la voz de la sociedad) estará a cargo de definir el currículo, los estándares de calidad y la evaluación de los distintos sectores educativos.

En su conformación se privilegiará la excelencia mediante el establecimiento de altas exigencias de experiencia y de profesionalismo a sus miembros. Considera la elección de premios nacionales en distintas disciplinas aplicadas en los campos de la educación, representantes del sistema, docentes destacados o administradores. Es parte de una composición nueva, una mezcla de miembros o académicos de la educación superior con miembros del sistema escolar.

- Sostenedores: sólo podrán ostentar el cargo de sostenedor aquellas corporaciones municipales o fundaciones sin fines de lucro. Se fijará un plazo de cuatro años para que las entidades que actualmente tienen reconocimiento oficial puedan adecuarse a las nuevas exigencias.
- Nuevas exigencias: giro único educacional y los sostenedores deberán demostrar que están entregando una educación de calidad, junto con rendir una cuenta detallada (en el caso de los establecimientos subvencionados) del uso de los fondos públicos.

Entre sus aportaciones estarían:

- Regular el sistema escolar, por medio de reglas claras para asegurar un servicio educativo de calidad para todos los ni-

ños, independiente de su condición social, económica, cultural o territorial. Establecer claramente las condiciones y requisitos para la entrega del servicio educativo.

- Implantar derechos y deberes para todos los actores del sistema educativo y generar condiciones para una participación activa de todos ellos.
- Equilibrar el derecho a la libertad de enseñanza y a recibir educación de calidad. Los padres pueden escoger y acceder sin discriminación al establecimiento de enseñanza para sus hijos, con la libertad para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.
- Generar los mecanismos para contar con sistemas de evaluación de calidad de la educación de acuerdo con estándares que se definan nacionalmente. Además se deberán generar los apoyos técnicos y pedagógicos necesarios para mantener procesos de mejora continua en los establecimientos educacionales.
- Promover la transparencia del sistema educativo y exigir la publicación y libre acceso a la información respecto a proyectos educativos, resultados académicos, evaluaciones docentes y recursos financieros.

Entre las diferencias con la vieja ley estarían:

- La antigua LOCE carece de legitimidad democrática en su origen y objetivos. La nueva ley recoge los avances y aspiraciones democráticas de un Chile moderno e inclusivo.
- La LOCE fue pensada en función del problema del acceso a las escuelas. La nueva ley responde a los actuales desafíos de lograr más calidad para todos.
- La nueva ley se hace cargo de un mundo en transformación acelerada: sociedad del conocimiento, globalización, nuevas tecnologías; la LOCE lo ignora.
- La LOCE se quedaba a medio camino en el rol del Estado y la necesidad de regulación pública. La nueva ley, sin afectar la garantía de la libertad de enseñanza, fortalece el rol fis-

calizador del Estado, al basarse en políticas e instrumentos claros y transparentes propios del siglo XXI.

- La LOCE es una ley pragmática y parca en principios y valores. La nueva Ley tiene densidad cultural y valórica, al consagrar principios, valores y objetivos ricos en sentidos.
- La LOCE de 1990 era simplista al tener como referente sólo los tres grandes niveles de educación: básica, media y superior. La nueva ley supone un sistema educativo más complejo y a la vez más flexible. Hace justicia a la educación parvularia como nivel, a las modalidades de educación de adultos y especial, a las formaciones diferenciadas humanístico-científica, técnico-profesional y artística.
- La LOCE era miope respecto a la diversidad. La nueva ley la reconoce y la atiende.
- La ley de 1990 era una normativa relativa a la enseñanza. La nueva ley recupera el concepto más integral de educación.

Sus principios serían:

- Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- Calidad de la educación. La educación debe propender a que todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los estándares de aprendizaje que se definan de acuerdo con la ley.
- Equidad del sistema de enseñanza. El sistema propenderá a la integración e inclusión de todos los sectores de la sociedad, al establecer medidas de discriminación positiva para aquellos colectivos o personas que requieran de protección especial.
- Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo y en la toma de decisiones.
- Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben ser evaluados y rendir cuenta pública respecto de sus logros educativos.

- Articulación del sistema educativo. Las personas pueden entrar o salir de él, o cambiarse de modalidad, de modo que progresen en el sistema.
- Transparencia de la información del conjunto del sistema educativo, incluyendo el de los resultados académicos.
- Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales (OLPED-OEI, 2009).

Asimismo, el Senado aprobó el proyecto que genera dos nuevos organismos que velarán por la calidad en la educación parvularia, básica y media: la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación.

La secretaria del ramo resaltó que la Superintendencia controla, mientras que el ministerio define políticas y apoya a los establecimientos para que lo hagan bien. La Agencia de Calidad es la que pone los estándares que establecen todos los sistemas de evaluación para alumnos, profesores, directores y sostenedores.

Todo lo anterior, hace que Chile esté en un momento coyuntural en lo que respecta al futuro de su sistema educativo, y que la solución, cualquiera que ésta sea, no logre el consenso deseado por el gobierno actual, lo que daría pie a una inestabilidad social y programática en el corto y mediano plazo y prolongaría la búsqueda de una solución a la crisis de su sistema educativo, que es muy probable que se prolongue durante largo tiempo, a pesar de ser el país que ha fungido como el ejemplo que la Comunidad Financiera Internacional le ha puesto a Latinoamérica, en la búsqueda de un modelo educativo de calidad, que contribuya a la disminución de la inequidad y la pobreza en nuestra región.

### **El Colegio de Profesores**

A raíz del golpe de Estado en los setenta, la organización sindical del magisterio chileno (SUTE, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación) es destruida, así como su estructura laboral, al terminarse la estabilidad en el trabajo que gozaban como funcionarios públicos

además de que se deterioran sus ingresos por la falta de una estructura de negociación salarial. Se les obliga a integrarse dentro del Colegio de Profesores que es un organismo creado por la dictadura.

A partir de entonces, este organismo ha sufrido una serie de transformaciones que lo han llevado a volverse un interlocutor legítimo del gobierno chileno en materia educativa y a tomar en sus manos las negociaciones salariales y de condiciones de trabajo del profesorado chileno. Ha logrado un prestigio social considerable, además se ha democratizado en su estructura interior (Assaél, 2007) con lo que se ha vuelto un referente legítimo del magisterio chileno, al no haberse corporativizado dentro de la estructura de los nuevos gobiernos y al mantener una organización que propicia la rendición de cuentas de los recursos manejados.

Las causas de este éxito pueden ser variadas, pero me parece fundamental que sea una organización de maestros que en la práctica asume facultades sindicales. Su percepción de los problemas sociales no está inmersa en su propia estructura, al prescindir al interior de su organización de otros grupos involucrados en el magisterio, como sería la carga de burócratas y de intendentes a quienes también representan los sindicatos, y que hacen de la cuestión social (Arendt, 1998) su problemática principal –son mayoría– y la vinculan con lo educativo, no siendo éste el espacio el indicado para solucionar su problemática social, pues es a partir de este ámbito y no en él donde se soluciona, lo que le posibilita al Colegio una percepción vinculada más a lo académico, con referencia a lo social, o una percepción social desde lo académico, en el entendido que la calidad en la educación es un problema que trasciende a la equidad, vía políticas que, al lograr la excelencia educativa, generan mayores posibilidades de desarrollo y disminuyen la pobreza, ya que no es la búsqueda de la equidad por sí misma mediante utopías revolucionarias una solución, pues éstas terminan por destruir y perpetuar la pobreza desde dictaduras de izquierda o de derecha.

Lo anterior no invalida la existencia de organizaciones sindicales que representen a los trabajadores no académicos, o que propicien

vinculaciones entre los sindicatos académicos y los no académicos, para la búsqueda de mejores condiciones de trabajo que hagan digna su labor y mejoren las oportunidades de sus familias para el logro de una vida de alta calidad, pues las luchas laborales son un derecho de las sociedades –derechos humanos– y son imprescindibles bajo esquemas no corporativos y clientelares –donde los trabajadores no reciban dádivas, sino que generen derechos, no sean instrumentalizados, sean conscientes y actúen con condición humana– (Arendt, 1993).

En este sentido, y para nuestro país, se requiere un reordenamiento de lo sindical para que pueda ser posible un pacto entre diversos actores que confluyen en lo educativo y de cara a la nación, en el que los actores asuman el papel que dialógicamente acepten desde la discusión entre iguales, en un espacio abierto, no sujeto a las reglas de la mayoría –no es ésta la forma democrática propia para la solución de estas cuestiones–, y aquí tenemos que recordar lo que dijo Mahatma Gandhi alguna vez, “en materia de conciencia, la ley de la mayoría no cuenta”.

Hay que tomar en cuenta que en lo político se pueden hacer acuerdos, pero éstos no serán reales en la práctica cotidiana de los representados si sus representantes no son legítimos, lo que genera una resistencia pasiva que hace del acuerdo un símbolo político desde el poder y una simulación sin resultados palpables desde –para nuestro caso– lo educativo. Esta limitante de los pactos copulares sin representación democrática, será vital y marcará los límites de las reformas propuestas y pactadas por el Ejecutivo y el SNTE en materia educativa, pues, a fin de cuentas, la ilusión de un Estado vigilante es tan efímera como las dictaduras.

La integración de los maestros a la discusión de lo educativo es imprescindible, sin embargo, sin órganos de representación legítimos poco se podrá hacer, y no hay que olvidar que la legitimidad de estos órdenes no se logra a corto plazo, de ahí la urgencia de una reordenación y democratización sindical para comenzar a generar oportunidades en lo educativo.

El caso de Argentina es similar en cuanto a muchas de las reformas implementadas y en el conflicto social que ha desembocado en la creación de una nueva ley educativa, que está atrapada en medio de movilizaciones de la sociedad civil.

La historia argentina está matizada por los numerosos golpes de Estado por los que transitó –el último de los cuales finalizó en 1982–, y también por el inicio, a partir de los años setenta, de la penetración del modelo neoliberal que fue sintetizada por el Consenso de Washington, como antes mencionamos.

Siguiendo la línea de los organismos internacionales, que a su manera interpretan algunos de los postulados del liberalismo igualitario rawlsiano, estructuran sus políticas priorizando el combate a la pobreza bajo el argumento de Alexy de que “la libertad jurídica para hacer u omitir algo, sin la libertad fáctica o real para elegir entre lo permitido carece de valor” (Alexy citado por Vázquez, 1999). Esto posibilita –en un entorno de crisis económica– reasignar el gasto público y restringir la intervención del Estado hacia la atención de los más pobres, con lo que se limita en muchos casos la acción del Estado en el ámbito educativo, cumpliendo una labor subsidiaria, dejando que la sociedad civil se haga cargo privatizando de varias formas el sistema de educación pública –el voucher educativo por ejemplo– para hacer corresponsable a la sociedad de ese gasto, atendiendo contra la postura de que la obligación del Estado en materia educativa es un “coto vedado” (Garzón Valdez, citado por Rodolfo Vázquez, 1999) y, por tanto, un prerrequisito para la democracia:

Para Garzón Valdez, ninguna cuestión concerniente a bienes primarios puede decidirse de acuerdo con la regla de la mayoría. Por lo tanto, el “coto vedado” se constituye como un prerrequisito para la democracia, es decir, no es susceptible de negociación alguna. La regla de la mayoría se aplica para resolver problemas prácticos vinculados con los deseos secundarios de los miembros de la comunidad, pero nunca con respecto a sus intereses primarios. Por ello se comprende que la estrategia de negociación y del compromiso en la persecución de los intereses secundarios –propios

o ajenos— sólo es éticamente aceptable en el contexto de una sociedad homogénea que asegura una verdadera igualdad de oportunidades. El derecho a una educación básica pertenece, sin duda, al conjunto de derechos que conforman el coto vedado, por lo tanto no es negociable en el mercado y su satisfacción contribuye al logro de una sociedad más homogénea (Garzón Valdez, citado por Vázquez, 1999, p. 117).

Desde la óptica anterior, podemos observar que la Constitución o Reforma Constitucional de 1994 en Argentina, en el artículo 75, inciso 19, nos dice que mantiene su oferta educativa de carácter gratuito, en condiciones de igualdad y sin discriminación, pero con una interpretación propia del principio de equidad acorde a la de los organismos internacionales, que entienden el concepto bajo el principio de que es inequitativo que los pobres financien la educación de los ricos con sus impuestos y que quienes tienen lo necesario para pagar su educación lo hagan, además de relativizar el concepto de gratuidad educativa por parte del Estado, y dar pie a una educación diferenciada, o sea, no equitativa ni igualitaria.

Las reformas se dieron en dos ejes jurídicos: la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (1991) y la Ley Federal de Educación (1993). Las que según Finnegan y Pagano (2007, p. 27) “generaron las bases para la aplicación de estas orientaciones fijadas para el sector por los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera, aunque con fuerte oposición de gran parte de la comunidad educativa y los sindicatos docentes”.

Según las mismas autoras, y bajo la reforma denominada “Más y mejor educación para todos”, se definieron los siguientes ejes políticos de la reforma en educación: “la obligatoriedad de la escolaridad básica, a partir de una modificación estructural de la estructura académica del sistema; la renovación curricular; la formación docente continua; la innovación de los estilos de gestión (específicamente destinada a los supervisores y directivos de las instituciones) y la evaluación permanente de la calidad de la educación” (Finnegan y Paga-

no, 2007, p. 27). Además esta ley extendió la escolaridad obligatoria de siete a 10 años, con lo que quedaron uno de preescolar y nueve de general básica (obligatorios), polimodal de tres años y superior.

La Ley de Transferencia municipalizó el sistema de educación básica bajo el signo de restricción presupuestal, lo que afectó gravemente la calidad del sistema además de disgregar la coordinación del mismo. Esto deterioró significativamente a este sector, ya que en el ámbito laboral, a pesar de especificar lo contrario, propició una diferenciación salarial acorde con los recursos de que disponía cada jurisdicción.

Por su parte, la Ley Federal de Educación especificó en su título 1, Artículo 3º que “el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada” (Finnegan y Pagano, 2007, p. 31). En lo referente al financiamiento, a pesar de estar estipulado un fuerte incremento del mismo en los años subsecuentes, en la práctica disminuyó sensiblemente, lo que perjudicó a las escuelas municipalizadas y deterioró los servicios escolares. La letra de la reforma propició que el sector privado gestionara la educación pública mediante el modelo school choice, basado en el derecho que las familias tienen para escoger la educación de sus hijos, con lo que se incrementa la diferencia entre la calidad de la educación ofrecida para las clases medias con la que recibían las clases más bajas de la mano de las escuelas municipalizadas.

La conclusión de Carli sería que la escuela:

Otorgó nueva legitimidad a la educación no estatal y colaboró en el aumento de la diferenciación socioeducativa, si se tiene en cuenta que la sociedad argentina arribó al siglo XXI con los peores indicadores de pobreza infantil y que la educación estatal fue tema de conflictos notorios durante la época, vinculados con el financiamiento y la situación salarial de los maestros (Carli, citado por Finnegan y Pagano, 2007, p. 34).

El gobierno de Kirchner inicia en 1994 un proceso de regularización de la situación educativa, vía una mayor certidumbre jurídica, comenzando con la Ley 25.864, la que buscó resolver el problema de las deudas y los atrasos crónicos en el pago de los salarios docentes, con apoyo del Poder Ejecutivo Nacional, quien se hace solidario para el pago de los adeudos. Además, fija un mínimo de 180 días de clase en un entorno de gran dispersión de criterios a nivel provincial.

La Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional, modalidad que estaba considerada como un régimen especial fuera del sistema educativo y, por tanto, cargaba viejos vicios y estaba descontextualizada con respecto a las necesidades laborales del país.

La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que compromete un crecimiento progresivo del gasto en educación –hasta 6% del PIB en 2010– y de mejora en la aplicación del presupuesto al fijar las atribuciones de cada nivel mediante convenios que establecen sanciones por incumplimiento y obligan al gobierno central a tomar medidas complementarias para su logro –como la retención de partidas presupuestales–, además de explicitar el lugar donde se obtendrán los recursos para lograr las metas de financiamiento fijadas. Otro punto relevante es que fija una mejora de las condiciones laborales y salariales del personal docente, al establecer que el mayor incremento en el gasto estará dedicado a este rubro, además de incrementar la contratación de este personal.

Restablece la Ley 24.016 o Ley Nacional de Jubilación Docente, que fue derogada en 1995, y traspasa los fondos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones –privadas– al Sistema de Repartos Generales, lo que garantiza la sustentabilidad de las aportaciones de los docentes.

La nueva Ley Nacional de Educación Argentina se aprobó el 14 de diciembre de 2006, numerada como Ley 26.206 que hace de la educación un “derecho social” explícitamente, y anuncia una serie de derechos de los que el Estado se hace “garante” para impulsar un esquema de justicia social para todos. Quiero inicialmente subra-

yar un punto que llama la atención: el Estado queda imposibilitado por ley para “suscribir tratados multilaterales o bilaterales de libre comercio que impliquen concebir a la educación como un servicio lucrativo o alienen de cualquier forma la privatización de la educación pública”, y que nos serviría para caracterizar como radical a la nueva ley, que surge en contra de los excesos del modelo neoliberal que tiene su origen en la dictadura militar.

Algunos de los puntos suscritos por la nueva Ley de Educación Nacional serían: educación de calidad con equidad, gasto público orientado hacia la inclusión educativa de los más pobres, asegurar la igualdad sin discriminación alguna, acceso universal y condiciones de egreso para todos, gratuidad educativa de los servicios educativos proporcionados por el Estado, estructura educativa unificada en todo el país, validez nacional de los títulos otorgados por las jurisdicciones, extensión del sistema educativo por tres años más, reconocimiento de políticas para estabilizar la contratación de maestros con un mínimo de 25 horas de clase semanales, la disposición de espacios deportivos y culturales de corte extracurricular, becas y entrega de materiales escolares de forma gratuita para grupos marginados, asunción de los Derechos de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes –Ley 26390 aprobada el primero de julio de 2008–, que entre otras cosas:

Modifica, la ley de contrato de trabajo, las normas específicas sobre el empleo en el servicio doméstico y en el sector agropecuario. En ambos casos, la edad mínima se eleva en una primera etapa a 15 y luego a 16 años. Para cualquier tarea, se dispone que quienes tienen entre 14 años y la nueva edad mínima podrán hacer tareas en emprendimientos que sean de su padre, madre o tutor. Pero las jornadas podrán extenderse hasta un límite de tres horas diarias y 15 semanales, y siempre deberán cumplir con la escolaridad.

Entre las medidas previstas está la entrega de becas para estudio, que se darán desde el segundo semestre de este año, sostuvo el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, en referencia a las situaciones de vulnerabilidad. El funcionario agregó que, en el intento por evitar el empleo de niños, tam-

bién se contempla otorgar planes de capacitación y empleo para el padre desocupado. La cultura del trabajo no se adquiere trabajando, sino viendo a los padres trabajar, sentenció. La problemática es compleja, porque el trabajo infantil está arraigado en la vida de muchas familias en las que los adultos sí trabajan, pero lo hacen en tareas precarias o que les ofrecen ingresos insuficientes. En las inspecciones de trabajo realizadas en los últimos tiempos, se detectó a 14.000 menores trabajando. A ellos apuntará el plan de becas, cuyo otorgamiento implica una tarea conjunta entre los Ministerios de Educación y de Trabajo (CINED, 2008<sup>a</sup>, p. 1).

En forma general, tenemos que otros objetivos de la ley serían: lograr la inclusión en el sistema educativo de niños desde los tres y cuatro años, 13 años de escolaridad obligatoria, la inclusión en el sistema educativo de la educación especial, toda educación primaria (nueve años) a jornadas de tiempo completo o de horario extendido, hacer universal el nivel medio o secundario –bachillerato en México–, fortalecer la educación de jóvenes y adultos y erradicar el analfabetismo, mejorar la calidad del sistema educativo nacional con cambios en los modelos pedagógicos, introducir el manejo de las TIC y una segunda lengua extranjera al sistema educativo, fortalecer la educación técnica y de formación profesional mediante mayor inversión en equipo y mejoramiento de centros educativos y promover la carrera docente como base para el incremento salarial, entre otros.

En forma específica, lo más relevante de la nueva ley lo veríamos de la siguiente forma:

1. Integra los tratados internacionales en torno al derecho a enseñar y aprender (Artículo 1).
2. Declara que la enseñanza es un bien público (artículo 2) y una política de Estado (Artículo 3).
3. Consolida la unidad educativa nacional (Artículo 5).
4. Mantiene la descentralización municipal y acepta la gestión de instituciones confesionales, cooperativas, privadas y de gestión social (Artículos 6, 13 y 14).

5. Determina que el presupuesto educativo no será inferior a 6% del PIB (Artículo 9).
6. Prohíbe la suscripción de tratados comerciales internacionales que conciban a la educación como una actividad de lucro (Artículo 10).
7. Hace de la participación democrática un derecho de docentes y estudiantes dentro de la institución (Artículo 11).
8. Tiene como fin la calidad educativa (Artículo 11).
9. Tiene como fin la educación ciudadana (Artículo 11).
10. Fortalece la multiculturalidad (Artículo 11).
11. Tiene como fin la no discriminación (Artículo 11).
12. Hace vigentes los derechos de los niños (Artículo 11).
13. Establece la gratuidad en todos sus niveles (Artículo 11).
14. Introduce el modelo de competencias (limitado y sin claridad) (Artículo 11).
15. Atención específica a discapacitados, y grupos desfavorecidos (Artículo 11).
16. Promueve la sexualidad responsable y el combate a la drogadicción.
17. Hace obligatoria 13 años de educación desde los cinco años de edad y hasta la educación secundaria –bachillerato en México– (Artículo 16).
18. Hace a las escuelas primarias de jornada completa (nueve años) (Artículo 28).
19. Establece 25 horas a la semana el mínimo de horas clase (Artículo 32).
20. Se crea la educación rural (capítulo 10 y artículos 49, 50 y 51).
21. Se crea la educación intercultural bilingüe (capítulo 11, Artículos 52, 53 y 54).
22. Se crea la educación en contextos de privación de la libertad (capítulo XII).
23. Se crea la educación domiciliaria y hospitalaria (capítulo XIII).

24. Se determina que los docentes de escuelas privadas tendrán un régimen salarial mínimo que las equipare a las públicas (Artículo 64).
25. Se establece el apoyo financiero a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada con la aprobación de la jurisdicción competente (Artículo 65).
26. Se establece que la estabilidad en el cargo docente está sujeto al desempeño de acuerdo con la norma vigente (Artículo 67).
27. Se autoriza la negociación salarial colectiva (Artículo 68).
28. Se implementa la Carrera Docente basada en la formación continua (Artículo 69).
29. Se establecen políticas de promoción a la igualdad educativa (título V).
30. Se hace obligatoria la enseñanza de un idioma extranjero en primaria y secundaria (Artículo 87).
31. Se hace obligatorio el manejo de las TIC para alumnos docentes y comunidad escolar (Artículos 11, 88 y 102).
32. Se establece la educación ambiental (capítulo III, Artículo 89).
33. Se crea un capítulo que regula a la Institución Educativa (capítulo V, Artículo 123), en el que se promueve su autonomía y autogobierno con vinculación a su comunidad y donde se hace obligatoria la gestión democrática con participación de estudiantes y maestros en el gobierno de la institución.
34. Se reconoce en el capítulo VII, la participación de los padres de familia aunque sólo en la participación de actividades no en el gobierno de la institución.

Obviamente, el principal obstáculo para este tipo de proyectos es el de su financiamiento, ¿de dónde se van a obtener los recursos para las reformas propuestas? y aquí podemos visualizar los intentos de generar mayores impuestos y la oposición pública a los mismos, con medidas que incluso recientemente han paralizado al país. Algunas políticas de la educación neoliberal siguen vigentes, como sería el apoyo a los establecimientos de gestión privada, que ya se venía

dando mediante el pago de salarios a los maestros, aunque se les nivela salarialmente con los de gestión pública. La ley tiene un marcado carácter social y amplía la intervención del Estado a casi todos los ámbitos de atención educativa para los más necesitados, los más pobres, los discapacitados, los analfabetos, etcétera.

En gran medida, se observa la política de un gobierno de izquierda moderado que se va a enfrentar a fuertes exigencias públicas para satisfacer lo establecido por esta ley. En el ámbito laboral, les da mayor certidumbre a los docentes y les da la opción de negociaciones salariales de corte gremial –colectivas– lo que generará a corto plazo un incremento de las demandas y un conflicto continuo con los sindicatos por el crónico atraso en las reivindicaciones salariales de este sector.

El proyecto educativo de reformas llena expectativas de amplios sectores de la sociedad civil y, en cierta forma, da respuesta a las preocupaciones que sobre el futuro de la educación se tenían tras el fracaso de las políticas neoliberales. Sin embargo, la pregunta está ahí ¿podrá el gobierno de izquierda dar respuesta a sus compromisos, o éstos son una forma política de ganar tiempo para su consolidación?

Las expectativas de reformas que impulsen una mejor educación no son las mismas que buscan una mayor cobertura; se amplía la cobertura social educativa pero no hace mucho con respecto a la calidad más allá de enunciados de buenas intenciones. El principal indicador lo tenemos en la rendición de cuentas. La reforma deja fuera del gobierno de las instituciones escolares a los padres de familia y con esto responde a la fuerza política de las instituciones gremiales de maestros, los cuales serían los nuevos protagonistas políticos de los alcances de esta reforma.

No creo que a futuro la reforma funcione en cuanto a las expectativas de calidad, la politización del sistema educativo es notoria al faltar la vinculación con la sociedad civil. Están ausentes las nuevas formas de gobernanza social –mercado, sociedad civil y gobierno– y no se estructuran adecuadamente los equilibrios ne-

cesarios para generar las responsabilidades requeridas –*empowerment*–, para un funcionamiento que tienda a su autorreparación y a su óptimo posible.

Hasta aquí hemos hecho un repaso por varios sistemas educativos occidentales, desarrollados y subdesarrollados. En países como Finlandia es notorio el alcance cultural y el control social mediante valores a sus instituciones educativas, las que se encuentran vinculadas directamente con su entorno y tienen un bajo control gubernamental pero un alto prestigio social y, prácticamente se autorregulan. En tanto, los sistemas latinoamericanos se caracterizan por su baja calidad y van desde el gremialismo excesivo –México– con una fuerte presencia de las organizaciones sindicales, hasta la ausencia de ellas –Chile o Argentina–, y en ninguno de ambos casos se observa que ésta sea una variable que influya en el ámbito de la calidad y la equidad en el entorno educativo.

Las reformas neoliberales iniciadas en los ochenta en México no trajeron el fruto esperado y profundizaron la desigualdad y la falta de equidad, y a fin de cuentas, al ser parte del sistema político, el sistema educativo mexicano sigue ofreciendo resultados similares que sus contrapartes latinoamericanos después de más de 20 años de neoliberalismo a ultranza.

En México, en el presente sexenio, el presidente Calderón impulsa junto con el SNTE el que sería su proyecto de renovación y reforma para subsanar la baja calidad del sistema educativo y revertir los malos resultados de las evaluaciones internacionales en materia educativa, la última de las cuales, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) –apenas fue publicado en junio del año 2008– evaluación que nos pone por debajo de países como Argentina, Chile y Brasil, sin dejar de mencionar que el estado de Nuevo León, que también participó como país, sacó mejores calificaciones que el resto de México como tal.

El proyecto de reforma educativa llamada Alianza por la Calidad de la Educación, se propone explícitamente; “impulsar una transformación por la calidad educativa”, y fue establecido en con-

junción con el SNTE, de ahí el nombre de alianza. Su objetivo es “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional”. Asimismo, está planteado bajo la idea del federalismo, por lo que requerirá la participación activa de los estados mediante acuerdos específicos que permitan asumir “compromisos explícitos, claros y precisos”, también, ideológicamente quiere acercarse a recomendaciones de la OCDE surgidas de las evaluaciones PISA como:

PISA nos indica que los factores más importantes para el éxito no son los que están directamente relacionados con recursos materiales limitados, como es la distribución de buenos docentes. Más bien, lo que importa es cómo las escuelas y los sistemas escolares son dirigidos, por ejemplo, la cantidad de tiempo que los alumnos pasan en clase y el grado en que las escuelas dan cuenta de sus resultados. Dar esas ventajas a un estudiante obviamente no es a costa de otro. Esto en sí mismo es una conclusión importante de PISA. Recalca una vez más que la calidad, la equidad y la congruencia en las normas educativas son en realidad metas de política alcanzables (OCDE, 2006b).

La alianza se asume dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y el 2do y 4to congresos y encuentros nacionales de padres de familia y maestros del SNTE, que sustentan las acciones previstas. Su paternidad está vinculada a la maestra Elba Esther Gordillo, líder vitalicia del sindicato de maestros, el que supuestamente es parte fundamental del proyecto y acciones presentadas.

La alianza está sustentada en cinco ejes principales, con acciones específicas para cada uno, que serían:

1. Modernización de los centros escolares.
2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas.

3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
5. Evaluar para mejorar.

#### 1. Modernización de los centros escolares

Objetivo: garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.

##### a) Infraestructura y equipamiento

Acuerdo: programa de fortalecimiento a la infraestructura y el equipamiento.

Consecuencias: mejorar las condiciones físicas de las instalaciones escolares.

Acciones: equipar 14 mil planteles y rehabilitar otros 27 mil.

##### b) Tecnologías de la información y la comunicación

Acuerdo: buscar cubrir 75% de la matrícula de educación básica y equipar con computadora a maestros que certifiquen competencias digitales.

Consecuencias: incorporar a maestros y alumnos al uso de las TIC para favorecer competencias y habilidades.

Acciones: usar cuatro modelos de tecnología y equipamiento de profesores a partir de 2008.

##### c) Gestión y participación social

Acuerdo: fomentar los consejos de participación social; impulsar y reforzar los siguientes programas participativos: Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Horario Discontinuo, Escuelas Fuera de Horario de Clase y en Fines de Semana y Escuelas de Bajo Rendimiento; crear un sistema nacional de información de las escuelas.

Consecuencias: mejorar el rendimiento escolar; cerrar la brecha educativa campo-ciudad; contar con información estadística sobre las características físicas de las instituciones escolares para iniciar acciones específicas que solucionen deficiencias.

Acciones a partir de 2008-2009: constituir los consejos escolares de participación social en todas las escuelas, estableciendo en 50 mil de éstas el modelo de gestión estratégica con la participación de dichos consejos (2012) e impulsar el modelo de gestión participativa en 100 mil escuelas; atención especial a 37 mil instituciones educativas en zonas de alta incidencia delictiva, aumentando el número de escuelas de tiempo completo a 5 mil 500; 21 mil escuelas primarias en horario discontinuo, 33 mil fuera del horario de clase y atención a 32 mil escuelas de bajo rendimiento; integración de una base de datos con información de los centros escolares.

Observaciones:

a) y b) A pesar de ampliar la cobertura digital, el proyecto no especifica cuáles son las acciones tendientes a subsanar los problemas colaterales que ya se han detectado alrededor del proyecto, como serían: la contratación de personal capacitado para la atención y capacitación de maestros *in situ*, acciones a las que se ha opuesto el sindicato por cuestiones como la antigüedad para la ampliación de horas –el escalafón–; el manejo de las plazas –les correspondería libremente la contratación de 50% del personal–; el origen del personal –por la hegemonía que el normalismo ejerce en el acceso al magisterio– etcétera. Mientras no se especifiquen y se ataquen estos espacios corporativo-clientelares que le origina grandes ganancias políticas y económicas al sindicato, pocos resultados podrán ofrecerse a la sociedad.

Por otro lado, no hay nada en específico de gran impacto como el proyecto *one laptop per child*, que es una apuesta importante en otros países de Latinoamérica, ni sobre la creación de redes interactivas para uso de alumnos, padres de familia y maestros. A la tecnología se le sigue apreciando como un apoyo didáctico –explíci-

tamente desde el Programa Sectorial de Educación—, no como parte del impulso a una nueva cultura escolar. En este entorno no se hace nada para educar en el uso de tecnologías alternativas tales como el celular o el acceso responsable a la web 2.0.

Se publica, a partir de febrero de 2008, la Ley General de Infraestructura Física Educativa, que crea el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, una entidad paraestatal en la que su director general será designado por el presidente de la República y una junta de gobierno, integrada en su mayoría por altos funcionarios de la administración pública federal y, en forma minoritaria, por un funcionario de la UNAM y uno del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), además de tres representantes de los estados, entre otros. Este organismo, además de no ser autónomo y depender para su funcionamiento (en los hechos) de la aprobación del ejecutivo, cuya representación garantizan su director y la junta de gobierno, estará entonces supeditado a los intereses de la federación, lo que cuestionará con mucho su eficiencia y eficacia de funcionamiento, ya que no se crea como una agencia autónoma, lo que hubiera sido lo indicado en este caso.

c) En este punto se intenta revivir a un muerto, ya que los consejos de participación social nunca han podido funcionar adecuadamente por fallas en la forma en que están estructurados, deficiencia en la relación con autoridades locales y falta de redes de apoyo ciudadanas y de cuerpos originarios para su conformación —*corps*—. Lo mejor de la estrategia es la creación de una base de datos para tener información actualizada de las escuelas del país, y aunque sólo pareciera que sea una política de una sola entrada —de las escuelas al centro— y no más, podría ser un paso en el sentido de integrar una red interactiva para la solución de problemas e implementación de proyectos, como lo expuse en otro estudio sobre el manejo de un modelo organizacional alternativo (Peraza, 2002).

A pesar de que se habla de modelo de gestión estratégica, no se hace nada sobre la forma en que se dirige una escuela, ni se diluye la estructura de poder del director o el inspector, ni se crea el Consejo

Escolar, máxima autoridad del centro con participación paritaria de padres, maestros y alumnos –cuando sea el caso– con exclusión del director.

## 2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas

Objetivo: garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos, sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niños y jóvenes.

### a) Ingreso y promoción (docentes, directores, supervisores y autoridades educativas)

Acuerdo: ingreso y promoción por concurso de oposición nacional, público con dictaminación independiente; el acceso a las funciones directivas se realizará vía concursos públicos de oposición.

Consecuencias: fortalecimiento de la calidad del profesorado y autoridades educativas en donde el desempeño sea el eje de la contratación y la promoción.

Acciones: a partir de 2010 se creará un órgano de evaluación independiente con carácter federalista encargado de llevar a efecto los concursos.

### b) Profesionalización

Acuerdo: creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio; se impartirán cursos en vinculación con instituciones de educación superior de forma independiente; los profesores con alumnos de bajo rendimiento deberán tomar cursos de nivelación; se certificarán las competencias profesionales; fortalecimiento de la profesionalización de las escuelas normales y creación de cinco centros regionales de excelencia académica.

Consecuencias: mejorar la calidad de los actores responsables del sistema educativo; incluir al sistema de educación superior dentro

de proyectos de educación básica; mejorar los esquemas de transparencia y rendición de cuentas (2008); mejorar el desempeño de los maestros de las normales (2008).

Acciones: catálogo de cursos a partir de 2008-2009 y convocatoria a instituciones de educación superior para impartir cursos.

c) Incentivos y estímulos

Acuerdo: reformar Carrera Magisterial para considerar solamente tres factores: aprovechamiento escolar, evaluado por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, cursos de actualización con certificación independiente y desempeño profesional. Además se propone la creación de un programa de estímulos a la calidad docente.

Consecuencias: fortalecer la calidad; reforzar un nuevo modelo de certificación destinado a resolver problemas de educación básica; estimular el mérito individual del maestro según el desempeño del alumno.

Acciones: establecidas a partir de 2008-2009.

Observaciones:

a) El hacer un concurso de oposición para la ocupación de las plazas disponibles es una decisión loable. Sin embargo, al momento de definir quién se hará cargo del proceso de implementación de los cursos, se cae en ambigüedades al decir que: “será un órgano de evaluación independiente”. Esto no significa jurídicamente nada, debería decir –si se mantiene el sentido de independencia– que será un órgano autónomo con patrimonio propio; es decir, una agencia, y que ésta rendirá cuentas al Congreso, no al Ejecutivo. De otra forma la suspicacia y la incredulidad serán las que acompañen a esta medida. Por otro lado, los maestros egresados de las normales que no logren pasar un examen, ¿qué harán?, ¿serán maestros de segunda mal pagados en escuelas patito de ínfima calidad?, ¿por qué no dejar en las universidades la formación de profesionales de la educación y desaparecer el monopolio del normalismo?, ya que éste es un esquema premoderno y clientelar que ve en los maestros un botín político.

b) A pesar de que se habla de la creación de un sistema nacional de formación continua para el magisterio, no se habla en principio del problema del bajo nivel de las normales y de la falta de institucionalidad y credibilidad en los mecanismos de acceso a ese tipo de magisterio, además, ¿a cargo de quién quedará este organismo?, ¿del sindicato?, ¿de la SEP?, ¿será paritario?, y sobre todo, ¿cuál será su estructura jurídica?, ya que si no se estructura como agencia autónoma, será una carga más para el erario sin resultados reales. En cuanto a la certificación de competencias, ésta deberá estar bajo estricto control de los acuerdos internacionales sobre el tema. Por último, la creación de cinco centros regionales de excelencia académica para maestro de normales me parece absurda. Más gasto, más plazas, más corrupción, cuando tenemos universidades públicas con la estructura adecuada para hacerse sobradamente cargo de esta misión.

c) La Carrera Magisterial debe ser renovada, ya que no ha ofrecido resultados palpables en relación con la calidad educativa y se requieren acciones claras que impacten en el salón de clases, no solamente en el salario y la preparación del maestro. El primer punto de las reformas: el aprovechamiento escolar con medición aprobados por el SNEE, es parte de un camino adecuado a seguir en este ámbito. Sin embargo, en cuanto al segundo: cursos de actualización, se reedita uno de los problemas principales, la falta de iniciativas para la profesionalización del magisterio. En este segundo punto debería hacerse énfasis en diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados, de corte universitario con una certificación nacional e internacional –que generen estímulos diferenciados–, y no en cursos que reeditaran el fracaso que ya existe en esta área. Para el tercer punto, de la Carrera Magisterial (CM), lo mismo, no es operativo, pues lo importante es el trabajo institucional –ese es el espíritu de la gestión estratégica y educativa– ya que al impulsar el trabajo individual se deja de lado el “proyecto escolar” que debería ser el centro del proyecto principal. CM debería impulsar evaluaciones de los centros escolares y de los maestros en bloque. De los centros escolares mediante un incentivo

por el trabajo realizado por todos sus maestros, eso provocaría un movimiento colectivo por la calidad y un rechazo a los maestros que no respondan a las expectativas de sus compañeros, además, el centro tendería a evaluar el ingreso de los nuevos profesores en relación con las competencias aportadas a la comunidad. Un esquema bien pensado en este sentido que implique la autogestión del centro y que involucre a los padres de familia sería altamente innovador y ofrecería resultados en el corto plazo. El proyecto podría ser complementado con un estímulo al mérito individual por desempeño de los estudiantes, lo que sería lo indicado, y no centrar únicamente en este último aspecto la evaluación del maestro en CM.

### 3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos

Objetivo: la transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.

#### a) Salud, alimentación y nutrición

Acuerdo: capacitar a las comunidades marginadas para propiciar una cultura de la salud; fortalecer el programa de desayunos escolares nutritivos.

Consecuencias: mejorar la salud en las comunidades para mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje.

Acciones: a partir de 2008-2009, coordinar acciones de salud con actividades educativas; establecer y operar el programa contra las adicciones y el sobrepeso, y fortalecer el programa de desayunos escolares con más variedad y mejor calidad.

#### b) Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y el egreso oportuno

Acuerdo: fortalecer el componente de becas del programa oportunidades; atención de niños en situación de vulnerabilidad alimentaria mediante programas de desarrollo social y atención a niños con discapacidades, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.

Consecuencias: favorecer acceso, permanencia y egreso a educación básica de niños en hogares en situación de pobreza de los niveles de educación básica y atención a infantes con necesidades educativas especiales.

Acciones: en el ciclo escolar 2008-2009, 75 mil becas adicionales del programa Oportunidades; actualizar programas para niños con necesidades especiales y atender demanda de servicio.

Observaciones:

a) El problema de la desnutrición en comunidades rurales y en sectores urbanos es la principal variable para explicar el bajo rendimiento educativo en estos sectores. Los acuerdos son muy limitados puesto que se requiere más que desayunos para atacar este mal, se requiere una mejora logística de las escuelas mediante el aumento del personal en las denominadas escuelas multigrado que predominan en la atención de estos sectores, así como extender, por las tardes, las actividades para cubrir la segunda alimentación y complementarla con deporte y actividades culturales, además de apoyo mediante redes basadas en el impulso comunitario de las TIC.

b) Si bien este programa ha resultado muy exitoso, y de alto impacto, habría que atacar en él algunas externalidades para buscar ofrecer un mejor servicio. Un problema central es el demográfico, ya que impulsa el nacimiento de hijos en las familias para mantener un ingreso constante durante un largo tiempo. La atención a este problema mediante apoyo en educación y oportunidades laborales para las madres desde los municipios, es importante para el combate de este tipo de externalidades. A pesar de que se habla de la atención de niños con discapacidad y necesidades especiales, no hay nada concreto al respecto, parece un aspecto mediático dentro del programa.

#### 4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo

Objetivo: la escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudada-

nía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.

a) Reforma curricular (orientada al desarrollo de competencias y habilidades)

Acuerdo: impulsar la reforma de contenidos de la educación básica; enseñanza del idioma inglés desde preescolar y promoción de la interculturalidad.

Consecuencias: formar ciudadanos íntegros; contribuir al desarrollo cognitivo, fortalecer la reflexión sobre la lengua matemática y la apertura hacia otras culturas.

Acciones: a partir del ciclo 2008-2009.

Observaciones:

a) Es lamentable la importancia que el proyecto le da, en el ámbito de educación básica, a las competencias manejadas en este rubro, ya que incluso existen políticas definidas constitucionalmente en los países de la Unión Europea que se están haciendo extensibles a nivel mundial por recomendación de la UNESCO y otras organizaciones internacionales. Estas recomendaciones tienen como propósito: la atención de la ciudadanía, la interculturalidad, las competencias profesionales y laborales, el impulso a la lengua madre, la lengua matemática, el lenguaje digital y el uso de las TIC, la enseñanza del inglés como segundo idioma y un tercer idioma. Pareciera que la pobreza de estrategias definidas en este campo es un reflejo del desprecio que se siente en el ámbito educativo por la educación ciudadana como fuente de calidad educativa, el mercado laboral privado y las leyes laborales, a pesar de la cantidad de egresados de nivel básico que se incorporan al ámbito laboral al término de la educación básica, y el conflicto de la interculturalidad, a pesar del fuerte problema de la discriminación contra la mujer y las comunidades indígenas, sin hablar de los discapacitados y otros grupos marginados.

## 5. Evaluar para mejorar

Objetivo: la evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

### a) Evaluación (Sistema Nacional de Evaluación)

Acuerdo: articular el Sistema Nacional de Evaluación con: evaluación periódica, estándares de desempeño, por nivel de aprendizaje, por gestión del centro, por docente, educando y padres de familia, por infraestructura y equipamiento, por medios e insumos didácticos y por habilidades y competencias por nivel y grado.

Consecuencias: generar políticas públicas basadas en evaluaciones objetivas para el logro de parámetros internacionales en rubros evaluados.

Acciones: a partir del ciclo 2008-2009.

### Observaciones:

Si bien los propósitos son adecuados y se estructuran a partir de la articulación de un sistema de evaluación integral, no se menciona cómo se dará esa estructuración desde el ámbito jurídico, ya sea si se volverá una instancia burocrática más, o se retomará la experiencia del SNEE, y este organismo será el gran articulador del programa, tanto por la infraestructura que ya posee como por la experiencia que ha acumulado y por la credibilidad que ha conseguido.

Descentralización y educación (Propuesta de descentralización de la SEP). Si comparamos el alcance de las reformas educativas entre México y la mayor parte de los países de América Latina que están en un proceso similar, vemos que los intentos de reforma en nuestro país son bastante limitados y tibios. Las reformas, con muy pocas excepciones, buscan legitimar la existencia de un cambio, más que estructurar un cambio en sí.

La descentralización educativa, tal y como se desarrolló en otros países como Chile y Argentina que llegó hasta el municipio, fue un fracaso, y son las escuelas municipales públicas las que nos ofrecen los peores resultados en las últimas evaluaciones realiza-

das en esos países. Esto nos muestra que el camino no va por ahí, es necesaria una descentralización, pero no en el sentido seguido por estos países. México tiene en las zonas marginales del área rural los peores resultados educativos, lo que se profundizaría de seguir con este tipo de políticas descentralizadoras. Por otro lado, tampoco la descentralización educativa de principios de los 90 ofreció los frutos esperados, en parte porque no fue una real descentralización. Por parte de la federación fue una desconcentración administrativa que les dio a los estados la administración de las instituciones escolares, pero les restringió el manejo de las políticas públicas en materia educativa, las que se reservó para sí.

La idea de la descentralización propuesta está basada en la creación de una serie de al menos cuatro agencias que se encargarían de funciones sustantivas que actualmente realiza la SEP a nivel federal y estatal. Estos organismos serían autónomos y dependerían del Congreso de la Unión –y en los estados de sus respectivos congresos– y estarían sujetos a rendición de cuentas por el mismo organismo, lo que nos permitiría despolitizar en gran medida las funciones asignadas a ellas. Esta medida sería complementaria a una mayor autonomía de las escuelas, que les permitiera relacionarse particularmente con las agencias y ser atendidas por ellas a petición expresa y en relación con una planeación estructurada, por información obtenida en bases de datos actualizadas continuamente por los usuarios directos en una red nacional de información para cada problemática.

Las áreas a descentralizar serían:

- a) Infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas.
- b) Manejo, equipamiento y soporte de las TIC en la educación.
- c) Profesionalización, evaluación y promoción del magisterio.
- d) Proceso de contratación y basificación del profesorado.

No se trata de entrar en detalle a la organización, ni a las atribuciones de cada agencia –este tipo de organismos y su organización fueron tratados con mayor detalle en una investigación anterior (Peraza

2002)—, la idea central sería la agilidad burocrática, ya que deben funcionar con poco personal, contratando las obras pertinentes a su área a empresas privadas o públicas —sujetas a competencia— ya que deberían evitar una excesiva carga burocrática, además de centrarse en un excelente cuerpo de profesionales que laboralmente estén sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional.

Esta propuesta tiene como fin agilizar la toma de decisiones, al despolitizarlas, profesionalizar la gestión de las funciones descentralizadas y desburocratizar, ya que contrataría obra pública, no la realizaría directamente y atacaría la corrupción al estar sujetas a una política de transparencia, etcétera.

a) Infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas:

*Grosso modo* podemos caracterizar a una agencia (órgano autónomo) que se dedique al equipamiento de las instituciones escolares sustentando su labor en la base de datos propuesta en la “alianza para la educación”.

b) Manejo de equipamiento y soporte de las TIC en educación.

Este rubro se separó del anterior, aunque está muy relacionado con el área de equipamiento escolar, porque su función es estratégica en el sector educativo a nivel mundial. Se busca establecer no sólo políticas de equipamiento, sino darles viabilidad, contrario a lo que sucede actualmente donde hay un desperdicio de recursos enorme. Su labor sustantiva sería crear redes interactivas para todos los sectores educativos locales y nacionales, además de brindar el apoyo logístico adecuado —mediante contratación con proveedores siguiendo el sano esquema de trabajo con la iniciativa privada y pública bajo esquemas de competencia—, para el mantenimiento de los equipos y las redes.

Otro punto sustantivo de sus labores estaría en el ámbito de apoyo y capacitación de maestros directamente en la institución, solucionando problemas mediante redes de apoyo digital y personal, con especialistas que se roten cotidianamente por sectores de escuelas

que vayan estableciendo el uso continuo de los equipos y que favorezcan su uso mediante asesoría constante y solución de problemas continuo. Serían auxiliares excelentes en proyectos como el de *one laptop per child*, y cualquier otro tipo de proyectos similares, ya que conformarían una red de especialistas en toda la república que impulsaría el uso cultural de las TIC en todos los ámbitos de la vida magisterial.

c) Profesionalización, evaluación y promoción del magisterio.

La agencia estaría encargada de todo lo referente a establecer redes de colaboración con instituciones de educación superior y fijar lineamientos de funcionamiento de un sistema nacional de formación y actualización docente, además de establecer los parámetros para las compensaciones por escuela y personales de los maestros. Establecería las reglas y el funcionamiento de la Carrera Magisterial en el rubro de formación y capacitación y crearía contactos con las agencias encargadas de la evaluación del magisterio para fijar su funcionamiento de forma interinstitucional. Se relacionaría con las normales para su certificación y establecería formas paritarias que le permitieran al magisterio elegir la mejor opción de acceso a instituciones formadoras, bajo esquemas de competencia y libre elección entre instituciones públicas y privadas.

Su función sustantiva sería todo el proceso de evaluación del magisterio en su conjunto, además de administrar principalmente Carrera Magisterial –en colaboración con las otras cuatro agencias–. La base de esta agencia ya está establecida en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), organismo que serviría de base para la agencia propuesta, y que se está encargando de acciones sustantivas en este ámbito.

d) Su función sería darle transparencia pública al proceso de contratación del profesorado, con una alta vinculación con las escuelas, además de fijar criterios, que garanticen el derecho a la estabilidad laboral, así como que este proceso sea a largo plazo y secuencial

para impulsar la cultura del rendimiento y la productividad en este sector.

Las cuatro agencias propuestas serían la base para iniciar un proceso de descentralización mayor, cuyo accionar serían agencias de estructura ciudadana dirigidas por especialistas en la materia requerida. En la base de su funcionamiento estaría un fuerte contacto con la sociedad civil, bajo esquemas de gobernanza que estarían facultados a instrumentar.

## NUEVAS CONDICIONES SOCIALES Y ESCOLARES

La llegada de la globalización trajo aparejada la caída de las dictaduras latinoamericanas tradicionales, las que se transformaron repentinamente en modelos organizacionales disfuncionales al nuevo sistema de trabajo mundializado, que vinculado a las tecnologías de la información está revolucionando los viejos sistemas de organización laboral y control político que por décadas fueron el sustento de las viejas oligarquías agrarias, las que estaban intentando una penosa transición al nuevo modelo de los viejos esquemas de desarrollo industrial, basados en la explotación intensiva del trabajo obrero no especializado, a la manera de lo realizado inicialmente por el modelo de la Europa de la Revolución Industrial.

Los nuevos gobiernos democráticos se encontraron repentinamente al frente de sociedades tradicionales fuertemente arraigadas en formas de vida donde el autoritarismo no sólo se había reproducido desde el ámbito gubernamental, sino que se había introducido como forma de vida que se iniciaba en el seno de la familia, la que repetía las pautas de trabajo requeridas por esta vieja forma de dominación, que ahora, dada la velocidad con que se reestructuraba el nuevo mundo alrededor del flujo de la información proporcionado por la internet, tenía como característica el no poder ser restringida, controlada, mediada o dirigida por los centros de poder político tradicional, como sí lo habían logrado hacer con el radio y la TV.

Las causas de las crisis que enfrentaron los viejos regímenes autocráticos, por su inserción dentro de los nuevos mecanismos comerciales de un mundo globalizado, se comenzaron a reproducir en estos nuevos sistemas, que si bien tenían una mayor legitimidad por su origen democrático, se encontraban, por las décadas perdidas de crecimiento, restringidos e inmovilizados económica, cultural y administrativamente, ante las nuevas demandas de grupos de la sociedad civil, quienes comprendían no sólo a los empresarios y las clases medias ilustradas provenientes de las recientemente liberadas universidades, también a los estudiantes de educación media —el caso de Chile es ilustrativo—, los maestros, los padres de familia y otros actores que en mayor o menor medida querían participar de esta nueva novedad que les trajo la liberación, ofrecida por las recientes y aún jóvenes democracias latinoamericanas.

Las nuevas demandas tenían como exigencia la modernización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado —derechos humanos—, así como la transformación de las viejas instituciones que habían sido heredadas de los viejos sistemas no democráticos, por los que estas sociedades habían transitado durante demasiado tiempo.

El cambio había sido propiciado por el reacomodo de las nuevas fuerzas políticas y económicas internacionales; es decir, la transformación venía de afuera, tenía causas exógenas, pues las luchas locales revolucionarias en estos países hacía mucho tiempo que habían sido en su mayoría reprimidas y derrotadas, y las que habían triunfado o habían llegado a acuerdos políticos que remitieron la lucha armada venían de países que estaban de tal modo destruidos económicamente, que no tenía cabida a su interior una reforma modernizadora en el corto plazo, pues las demandas por reparar las cadenas productivas que servían de sustento vital a la población tenían una prioridad indiscutible.

La confrontación entre una sociedad civil ilustrada, que buscaba nuevas oportunidades de ascenso social y un Estado limitado por las diversas crisis económicas regionales de los ochenta —la década perdida en América Latina—, además de los requerimientos de re-

formas económicas orientados y alentados por los nuevos centros del comercio internacional para acelerar la inversión productiva, que sería el nuevo motor del desarrollo regional, no podía menos que agravar las crisis de las instituciones tradicionales que rápidamente fueron socavadas por las reformas económicas, sin que estas últimas hubieran tenido la oportunidad de arraigarse bajo nuevas estructuras simbólicas adecuadas a nuevos imaginarios colectivos, que legitimaran las nuevas formas de trabajo, que fueron rápidamente deslegitimadas bajo el nombre genérico de “neoliberales”, por los afectados directos, sin hacer distingos de clase, origen o forma entre ellas.

Es indiscutible que el neoliberalismo es una forma de explotación intensiva a la manera del viejo capitalismo salvaje de la antigua Revolución Industrial europea; sin embargo, en un nuevo mundo globalizado, a la par del comercio internacional, se expande rápidamente la acción de poderosas e internacionales organizaciones civiles, portadoras de una nueva cultura democrática y de derechos humanos, que se refleja en limitantes institucionales a las peores formas de explotación.

Estas organizaciones, reforzadas por la velocidad con que las denuncias por atrocidades de todo tipo circulan instantáneamente por las redes de comunicación mundiales, y que se abocan a la creación de un frente de resistencia a los procesos comerciales neoliberales, obligan a los países emergentes en el nuevo mundo globalizado a suscribir acuerdos o cláusulas de “derechos humanos”, que condicionan cada vez más la suscripción de tratados comerciales salvajes, entre las metrópolis y sus socios comerciales, además de los nuevos acuerdos internacionales auspiciados por los organismos de las Naciones Unidas, de los que estas nuevas organizaciones hacen cada vez más portavoces de sus exigencias.

Y es aquí donde reside el problema central, pues si bien todas las nuevas reformas tienen su origen en los nuevos procesos globalizadores por los que transitan las economías latinoamericanas, no todas estas reformas son neoliberales, ya que de hecho existe una

diferencia entre liberalismo y neoliberalismo como nos lo indica Jorge Witker:

Para los liberales la sociedad civil existe independientemente del mercado y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes. El mercado es un elemento más de lo social el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social que es el Derecho. Con ello el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo en donde se presentan las pasiones humanas (amor, envidia, celo, honor, altruismo, etcétera) que en el liberalismo encuentran un espacio para su florecimiento.

Los neoliberales en cambio hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado está sólo restringida a los mercados de los sectores financieros y bursátil, que son el eje de toda su concepción y de toda su orientación sociopolítica. En torno a ellos giran los otros mercados de bienes y servicios a los que acuden los agentes económicos (Witker, 2003, p. 64).

Lo lamentable sigue siendo el lastre ideológico de la mayoría de los organismos financieros del primer mundo, los que asumen una posición totalmente económico-reduccionista con respecto a las reformas educativas, al pensar que el problema está sólo en lograr los consensos políticos necesarios para su implementación —independientemente de los costos sociales, los que a mediano plazo serán resueltos por el mercado mismo— y a pesar de repetidos fracasos en los casos y en los países en que se han implementado —y sin importar los conflictos que han producido—. La realidad es que los resultados, al menos para América Latina —no se puede extrapolar más allá de la región, y aun así, es aventurado hacerlo y hay que restringirse a un mínimo acorde con ciertas constantes culturales, como son el haber sido colonias españolas en primer lugar—, no son muy halagüeños, los rezagos persisten más allá de las reformas, y los conflictos por su implementación se multiplican en todo el espectro de lo social.

A este respecto, nos dice el mismo Witker:

Para los neoliberales lo social es una consecuencia del mercado y el mercado un resultado de los mercados de dinero y de capitales (financiero y bursátil). En los mercados los individuos forman lo social y es en esta relación donde lo social y cultural es un producto de lo mercantil y lo mercantil tiene como base, según los neoliberales, los mercados bursátiles y financieros (Witker, 2003, p. 64).

Pensaríamos, entonces, en el ya viejo problema que existe para la estructuración de nuevas leyes –con reformas constitucionales–, que construyan nuevas instituciones –en este caso educativas–, dentro del contexto cultural latinoamericano. A este respecto, no debemos olvidar la lección *arendtiana* (Arendt, 1998, pp. 176-177) sobre la trampa entre el *pouvoir constitué* (la constitución) y el *pouvoir constituant* (la nación) –el problema de quien constituye a quien–, para dilucidar la fuente última de la legitimidad que había dejado de ser Dios– substituyéndolo por la opción entre el “contrato mutuo”, basado en las “promesas mutuas”, donde el *intérêt du corps* –donde el sujeto se alía sólo con algunos otros– le da estabilidad al cuerpo político nuevo. No hay destrucción de las instituciones, ya que se reconoce a las existentes, en sentido contrario a lo que sucede en el “contrato social” basado en el “consentimiento”, donde el soberano, a quien el pacto de sumisión le otorgó por “consentimiento” de los ciudadanos libres la facultad de gobernarlos a su voluntad, siempre a cambio de la seguridad en sus bienes y en sus vidas (Hobbes), o en palabras de Arendt:

Se pueden enumerar del modo siguiente las principales diferencias entre estos dos tipos de contrato: el contrato mutuo mediante el cual los sujetos se vinculan a fin de formar una comunidad se basa en la reciprocidad y presupone la igualdad; su contenido real es una promesa su resultado es ciertamente una “sociedad” o “coasociación”, en el antiguo sentido romano de *societas*, que quiere decir alianza. Tal alianza acumula la fuerza separada de los participantes y los vincula en una nueva estructura de poder en virtud de “promesas libres y sinceras”. De otro lado en el llamado con-

trato social suscrito entre una determinada sociedad y sus gobernantes, estamos ante un acto ficticio y originario de cada miembro en virtud del cual entrega su fuerza y poder aislados para constituir un gobierno; lejos de obtener un nuevo poder mayor eventualmente del que ya poseía, cede su poder real y lejos de vincularse mediante promesas, se limita a manifestar su “consentimiento” a ser gobernado por el gobierno, cuyo poder se compone de la suma total de fuerzas que todos los individuos le han entregado y que son monopolizadas por el gobierno para el supuesto beneficio de todos los súbditos. Por lo que se refiere al individuo es evidente que gana tanto poder con el sistema de promesas mutuas como pierde cuando presta su consentimiento a que el poder sea monopolizado por el gobernante. A la inversa aquellos que “pactan y se reúnen” pierden en virtud de la reciprocidad, su aislamiento el que es garantizado y protegido (Arendt, 1998, pp. 174-175).

Esto nos ilustra en torno al problema educativo, el cual se nos aparece “públicamente”, mediante el fracaso constante de las reformas educativas, las que en general han sido implementadas a la vieja usanza: modalidad autoritaria y vertical que ha heredado el Estado actual, basada en el esquema hobbesiano del viejo pacto social que está considerado como un acuerdo de sumisión al que los ciudadanos accedemos por libre consentimiento, pacto ficticio del orden de la razón, bajo el que se construyó el modelo del Estado moderno que aún persiste hoy en día.

Esta falta de legitimidad en las instituciones, aunadas a las nuevas ideas en torno a la educación surgidas del constructivismo y de la sociedad de la información, que se han vuelto la cobertura ideológica bajo la cual los organismos internacionales plantean los requerimientos de las nuevas reformas educativas que han sido implementadas desde el gobierno, han producido un malestar entre el gremio docente –que se ha vuelto recurrente en los países que transitan en torno a una reforma educativa– que enfrenta los nuevos y no muy claros requerimientos que le son exigidos desde una llamada: visión estratégica de la planeación y la evaluación educativas,

que son parte del modelo del *New Public Management* (NGP), que implica el desarrollo de ciertas capacidades de autonomía e iniciativa personal que: por un lado, el sistema político educativo en general no propicia ni es sensible a él y, por el otro, que no fue precisamente la base de la propia educación de nuestros docentes, quienes fueron educados y formados dentro de estrategias conductistas que definían claramente el papel del profesor y le indicaban qué hacer, además, de que la evaluación de su trabajo estaba en el seguimiento de ciertas reglas objetivas que eran claramente discernibles por ellos. Todo esto propició, según Luis Aguilar, que en América Latina este nuevo modelo educativo haya fracasado hasta la fecha porque:

[...] la reorganización de la Administración Pública (AP) conforme a criterios de calidad institucional y gerencial significa en la práctica una redistribución del poder y de los recursos públicos en el aparato de gobierno, que con frecuencia marcha en sentido contrario a la preferencia de los altos mandos (aun si son democráticos) de gobierno y de los altos funcionarios, ambos normalmente escépticos de la racionalidad y la responsabilidad de los peldaños operativos y medios de la AP y escépticos de la capacidad de los políticos, ciudadanos activistas y organizaciones civiles beligerantes. Se puede decir, recapitulando, que la NGP en el medio latinoamericano ha tenido una recepción selectiva. Los aspectos administrativos, ligados al restablecimiento de las finanzas públicas y, por ende, a la eficiencia económica del gobierno, han sido los preferidos y dominantes, mientras que las dimensiones gerenciales de la AP han quedado rezagadas o atenuadas, supuestamente a la espera de que se consolide la hacienda pública o bajo la razonable premisa de que no se pueden abrir al mismo tiempo tantos frentes de cambio o por el prejuicio de que la NGP es la colonización privada de la AP (Aguilar, 2006, p. 19).

Entre los docentes, las nuevas reglas del juego provocaron lo que yo llamaría: un “síndrome de rechazo y bajo comportamiento docente” (SRCD), caracterizado por una resistencia compulsiva y automática a cualquier intento de reforma, y que surge como res-

puesta ante el cambio repentino de las viejas y establecidas condiciones de los sistemas educativos tradicionales que Ranjard, en su libro *Los enseñantes perseguidos*, describe, y en el cual nos explica que “los profesores están perseguidos, pero no por una persona, sino por la aceleración del cambio social, que va modificando los objetivos de nuestros sistemas educativos antes de que los profesores sean capaces de asimilar los planteamientos de la etapa anterior” (Ranjard, citado por Esteve, 2003, p. 108), lo que termina por ocasionar un enfrentamiento con los “clientes” de las escuelas –los padres de familia– quienes reaccionan cada vez más motivados por la velocidad a la que se transmite la información, la cual persistentemente critica al sistema educativo vigente. Este problema nos lo refiere J. M. Esteve en su libro *El malestar docente*, donde habla del problema en España:

El gran problema de fondo es que la capacidad de cambio de todos nuestros sistemas educativos es menor que la del entorno social; por tanto, la sociedad critica nuestros sistemas educativos acusándolos de no responder a las demandas sociales, pero, cuando nuestros sistemas educativos comienzan a modificar su funcionamiento para responder a las varias demandas sociales, éstas han vuelto a cambiar y, con toda justicia, la sociedad puede de nuevo criticar el sistema educativo afirmando que no responde a las cambiantes demandas sociales (Esteve, 2003, p. 110).

En México, los docentes están protegidos por la plaza de base ante las contingencias económicas y sociales a que se enfrenten como gremio. Lo anterior nos lleva a no olvidar que en la tradición política que deviene del contrato social, la libertad estaba vinculada a la propiedad, por lo tanto, el contrato en sus orígenes tenía como objetivo la protección de la libertad, protección que se cristalizaba en la protección de la propiedad; así tenemos que según Arendt:

Para el siglo XVIII, igual que para el XVII y para el XIX, la función de las leyes no consistía primordialmente en garantizar un cierto número de

libertades, sino en proteger la propiedad; era la propiedad y no la ley la que garantizaba la libertad (Arendt, 1978, p. 186).

En México, el empleo en el gobierno bajo la modalidad de la “plaza de base” protege a la persona contra las contingencias de la vida, y le asegura su supervivencia económica ante los vaivenes de la misma. Para el empleado público, la “plaza” es una cierta forma de ser libre, y principalmente de asegurar el problema económico hasta la muerte. Una vez que se logra es muy difícil perderla, por no decir que es casi imposible, de esta manera regresamos al viejo concepto de libertad donde “la plaza”, deja de ser patrimonio público –a pesar de que existe con recursos públicos–, y se convierte en patrimonio privado, al ser otorgada por el Estado, asegurándole al empleado de gobierno su vida futura. Podemos entender este fenómeno como una forma más del patrimonialismo weberiano, ya que no hay que olvidar que para asegurarse la libertad, el trabajador se apropia de un recurso público y lo hace suyo como si fuera privado. En la práctica, la plaza no es más que una forma de cooptación patrimonial desarrollada por el Estado mexicano como forma de control político de grandes sectores de la población, a los que ha convertido así en clientes, a la manera romana de conceptualizar este término.

Existe un referente cultural heredado de la tradición revolucionaria socialista en México, en el que la relación entre el gobierno y sus empleados, al configurar una cierta forma de relación corporativa de dependencia, requirió de ser blindada jurídicamente para darle vigencia a un pacto de sumisión dentro de la tradición autoritaria del Estado mexicano. De aquí, que exista todo un apartado constitucional –apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria– que se encargan de darle validez y hacer exigible su cumplimiento por parte de la autoridad política. El romper esta relación sería entendida como un regreso al “estado de naturaleza” *hobbesiano*; es decir, a la violencia.

La plaza se convierte en un espacio privado de libertad, donde el docente se considera con la autoridad necesaria para –cumpliendo

ciertos requisitos mínimos para asegurar su propiedad—, hacer lo que quiera, considerándose fuera de un círculo público de servicio, al excluir a los clientes o usuarios del mismo, los padres de familia, quienes se encuentran sin derechos de participar al interior de la vida de la institución escolar, lo que está incluso contemplado en el artículo tercero constitucional, donde no existe nada relativo a la participación social (Latapí, 1996), ya que su participación está normada en función de apoyar a la institución, no vigilarla.

Se le han dado varias salidas a esta problemática: desde los pactos escolares para que acepten programas como el de Escuelas de Calidad, pasando por los consejos técnicos —espacios donde se discute en colegiado a la manera de los círculos de calidad para asumir el cambio y la actualización como un compromiso—, hasta los programas de formación y actualización mediados por el programa de Carrera Magisterial. Hasta la fecha ninguno de estos planes ha ofrecido resultados que cambien la situación de penosa agonía y baja calidad por la que atraviesan nuestras escuelas.

La destrucción de la tradición educativa que deviene de la autoridad del maestro en el aula y que había sido la base de una tradición cultural que heredamos de los primeros pedagogos de América, las diferentes órdenes religiosas, ha provocado la falta de legitimidad sobre las nuevas formas de enseñanza, las que incluso están reñidas con el aprendizaje que los propios docentes tuvieron en sus centros de formación profesional, de ahí que el problema principal esté en la legitimidad de los nuevos cambios, las nuevas normas y la nueva organización ante los maestros.

Los cursos de actualización y los cambios en los sistemas de organización y planeación, no tienen el respaldo de cambios que vienen de la reconversión cultural desde el interior de las organizaciones, incluso a la manera del nuevo gerencialismo, pero sobre todo, no están fundados sobre “cuerpos constituidos” al interior de las propias organizaciones, *corps* que realmente no existen en las escuelas, organizacionalmente hablando.

La importancia de estos cuerpos constituidos (CC), deviene del principio de legitimidad que requieren las instituciones para transitar hacia el cambio, de hecho, un cambio real a mediano plazo sólo puede ser impulsado mediante su funcionamiento pleno –dentro del sistema educativo–, de otra manera, el cambio será a muy largo plazo según se vayan dando los relevos generacionales –con el *hándicap* de que las escuelas, sobre todo las públicas, ni siquiera ha comenzado a formarlos–, y en donde la propia sociedad y sus integrantes aprenderán del mundo laboral y de la vida misma la forma en que transitarán hacia esta nueva sociedad del conocimiento, sin olvidar que los rezagados naturales de nuestro sistema, los más pobres, serán como siempre los últimos en ser llamados.

Para su existencia o fundación, estos cuerpos requieren de un marco de libertades, o lo que en lenguaje *arendtiano* llamaríamos, un espacio público, el cual no existe por si mismo –debe ser construido jurídica y dialógicamente–, ni es resultado de nuestro acceso reciente a la democracia, suceso que debe ser visto como un acto de liberación.

Este acto de liberación de 2000 no fue, en pocas palabras, una creación o fundación de nada, sólo nos hemos planteado la posibilidad de un “inicio”, no hemos logrado la libertad con la transición democrática de México en el año 2000, sólo nos liberamos de más de 70 años de un sistema autoritario, que en su base coartaba la libertad a cambio de la seguridad en el empleo y en la vida, y lo hacía mediante los recursos públicos en su propio provecho –del partido que gobernaba–, no en provecho del país, situación que se ha perpetuado en nuestra incipiente democracia:

Es evidente que la aplicación de las normas constitucionales a nuestro incipiente sistema democrático ha revelado insuficiencias y lagunas en nuestro modelo institucional, sobre todo por lo que se refiere a la coordinación de los poderes entre sí y el sistema de contrapesos que tienen, ya que no se ajustan a las fuerzas políticas reales y los nuevos entes autónomos que se han creado. Sin embargo, el temor principal de este proceso no es la

buena fe que pudiera existir para intentar atacar esos defectos, los cuales no aparecen en la ley, sino la oportunidad de las instituciones públicas, partidos políticos y grupos de presión para modificar las instituciones básicas en beneficio de sus propios intereses, y con ello desvirtuar el sentido original que tiene toda Constitución, que es la de servir de freno y nivelación de esos poderes y grupos, en beneficio de la ciudadanía (Gómez, 2007, p. 64).

La condición –según Arendt–, para instituir espacio(s) público(s) sería la pluralidad que permite y da origen a la acción, la cual es consustancial a la libertad. De ahí que pueda considerarse como un espacio jurídicamente delimitado –sólo en función de límites donde la acción puede existir como una forma de ejercitar la autonomía–, que requiere de un lugar físico para denotar su permanencia al interior de las instituciones, además, los participantes deben tener el atributo de la igualdad –no social– jurídica –ante la ley– y ninguno de ellos puede ser considerado una figura de autoridad que en determinado momento pueda pasar a ser la que determine, por cualquier medio, la orientación de las acciones o políticas a realizar. La política no debe ser entendida a la manera *weberiana*, como un medio para lograr un fin, pues se caería en la instrumentación de los hombres, situación que es propia sólo del ámbito privado y de las dictaduras, así como el derecho tampoco debe ser entendido desde el punto de vista del formalismo legalista, el que como nos dice Paolo Grossi (2007):

El formalismo legalista, o sea el derecho construido como dimensión formal fundada no sobre hechos sino sobre la ley en cuanto propietaria e intérprete única de los hechos, transformó el terreno jurídico en un recinto cerrado. En su interior un principio informador que obstaculiza: el Estado es solamente el poder autorizado a transformar en jurídica la regla social en su forma bruta, y los valores de los cuales éste es portador determinan el orden jurídico en sus elecciones; por tanto, el canon de medición de la juricidad es uno sólo, el de la validez; es decir, la correspondencia de cada acto al modelo proporcionado por el Estado productor de normas (Grossi, 2007, p. 43).

La ley entonces, como dice Rafael Estrada, debe propiciar la libertad y el libre ejercicio del buen juicio:

La ley tiene que servir para limitar el poder. Tal es su función en tanto que fuente normativa. Por el principio de legalidad, cuando se es sanamente entendido, las sociedades se ordenan sobre la base libertaria de que al particular le es lícito hacer todo lo que la ley no le prohíbe, mientras que al Estado sólo le es dado comportarse en los términos que expresamente señala la ley (Estrada, 2007, p. 56).

Por eso según Salvador Cárdenas podemos pensar que desde una buena reingeniería jurídica:

Sólo unos cuantos principios son fundamentales e incondicionales. Al legislador no le corresponde crear sistemas de vida, ni imponer cosmovisiones. Ha de conformarse con organizar la convivencia social del mejor modo posible, y siempre dejando abierta la puerta al cambio (Cárdenas, 2007, p. 62).

Hay que optar por el “espacio público” como estructura jurídica y política para el diálogo y la discusión que tiene como fin la acción y que, con su mera existencia, introduce y genera un espacio ético de vida y crea la tan anhelada formación en valores –para la libertad–, que tanto ha intentado establecer el sistema educativo. Desgraciadamente, sin tener una idea fija de cómo lograrlo o de cómo instrumentarlo, y que es vista comúnmente a la manera académica tradicional de la instrucción y el aprendizaje, mediante la impartición de cursos, las más de las veces, obligatorios en las instituciones escolares.

La importancia de la formación en valores –que generaría la existencia de espacios públicos como instancias políticas para el inicio de acciones– es reconocida ampliamente como uno de los elementos hacia la calidad de los sistemas educativos. Kohlberg (citado por Peraza, 2002, pp. 82-85) nos indica que “el desarrollo

moral es precondition al desarrollo cognitivo, ya que el desarrollo moral acompaña y es condición, a partir de la educación inicial, de una educación de calidad”. Por tanto, según Pedro Demo (2001, p. 263).

[...] no se pretende “inyectar” la moral en las personas recurriendo al signo de la autoridad, con lo que se privilegia en el alumno el sentido de obediencia, sino que se recurre al concepto de responsabilidad, que es la capacidad de responder por los propios actos en un contexto dado.

El acompañamiento del espacio público genera la expectativa de emprender acciones conjuntas y fortalece las relaciones dialógicas generando una situación eminentemente formativa, ya que las acciones necesarias para encarar este tipo de retos forman y educan desde la misma acción, entendida como un proceso que sólo puede ser realizada por hombres libres. De aquí podemos entender que el desarrollo de las instituciones escolares hacia una educación de calidad pasa por la “organización escolar”, y que ésta, cuando deviene de países democrático-republicanos o que están en proceso de transición, debe estar centrada en la creación de los espacios públicos de discusión normados por un modo republicano de vida –normas específicas de convivencia basadas en la búsqueda continua de un equilibrio político en su acción cotidiana entre los actores sociales que conviven al interior de las instituciones– que entre uno más de sus efectos generaría la tan deseada calidad educativa.

Es por esto que los sistemas educativos que tanto nos maravillan en los países desarrollados y que integran a las nuevas generaciones a la sociedad del conocimiento, vienen de un modelo organizacional que si bien varía, a veces substancialmente, siempre crea la misma capacidad de generar sujetos pensantes, de aquí que la mayoría de las observaciones de las maneras en que se educa en estos países y que han servido de base para las reformas educativas implementadas en los países en vías de desarrollo, no sirvan de gran cosa, pues su implementación en nuestros países se concreta al modo técnico de

la organización o a los métodos pedagógicos, sin hacer énfasis en el fondo político de los procesos, de ahí que países como Chile que han transitado rápidamente por estas reformas –que tienen un origen pinochetista–, han tenido resultados frustrantes y no han alcanzado la calidad educativa que se propusieron como objetivo.

Sin embargo, no es suficiente la existencia del espacio público para tener éxito, se requiere también como condición necesaria para lograr un proceso de formación vital en valores, que dé fruto a un mayor desarrollo cognitivo, el impulso de “cuerpos constituidos”, que se estructuren –constituyan– pluralmente a sí mismos en las instituciones y que generen en su interior los “reconocimientos” –*inter pares*, que son fruto de la participación en los encuentros verbales entre sujetos que “compiten” libremente por sus ideas y proyectos– necesarios para impulsar la participación; es decir, se generen los espacios para “reconocer” los liderazgos necesarios con la autoridad –en el sentido romano de *autoritas* con *dignitas*– requerida para generar el cambio al interior de los planteles educativos.

En el fondo, lo que necesitamos son instituciones públicas educativas dirigidas por sistemas de gobierno o autogobierno moderados, que son entendidos desde el punto de vista de sistemas en busca de un equilibrio constante entre los diversos concurrentes al proceso educativo. No hay que olvidar que la libertad política como valor es una condición para el desarrollo de democracias estables, y esta libertad, según Arendt (1998, p. 225) “significa el derecho a participar en el gobierno o no significa nada”.

El mayor obstáculo a un sistema como el propuesto está en la pobreza, pues la necesidad mata la posibilidad de la libertad, genera la dependencia política y es creadora del clientelismo, fenómeno que nos ha llevado a estar entre los primeros lugares de corrupción en las mediciones que Transparencia Internacional publica anualmente para los países de América Latina. Una salida está en la rendición de cuentas o la evaluación, en este caso, no sólo de los procesos de enseñanza, sino de todos los procesos o dimensiones

que le competen a la gestión educativa –pedagógico, administrativo, social con los padres de familia y de la organización.

Hay que recordar también la naturaleza turbulenta de la democracia, su predisposición a gobernar con la voluntad de la mayoría; que en la sociedad puede devenir en un gobierno de masas, no de ciudadanos y el peligro que implica para la calidad de los procesos institucionales. La solución está en la creación de un cuerpo plural permanente, normativamente constituido que canalice y refrene el populismo, visto como la voluntad popular que sólo puede ser refrenada por una voluntad permanente, ya que no debemos olvidar que no debe prevalecer nunca la opinión pública sobre el espíritu público, siendo según Arendt (1998, p. 233) entonces “la expresión de esta perversión, la unanimidad de la ciudadanía” o:

La opinión pública, debido a su unanimidad, provoca una oposición unánime y, por tanto, elimina toda opinión verdadera que aparezca. Esta es la razón por la cual los Padres Fundadores se inclinaron a identificar el gobierno basado en la opinión pública con la tiranía; en este sentido, la democracia fue para ellos una nueva forma de despotismo (Arendt, 1998, p. 234).

La función principal de este cuerpo plural sería el de tamizar la opinión pública al evitar la prevalencia de los intereses de un grupo, por encima de los intereses de los ciudadanos, de aquí que sus miembros deben ser elegidos sectorialmente por los diversos cuerpos constituidos en una votación directa –al interior de sus cuerpos– además de que su representación debe ser paritaria, debe constituirse en una forma mixta de gobierno institucional. Esta forma mixta de gobierno representa bien el espíritu republicano que limita al poder de la opinión pública, es decir, evita los excesos de las mayorías, ya que la república, según Jefferson (citado por Arendt, 1998, p. 240), sería “la única forma de gobierno que no se encuentra eternamente en guerra abierta con la humanidad”.

La idea central del proyecto estaría en la representación plena de todos los grupos, y su peligro principal sería que estos órganos re-

representativos se corrompan, siendo el único remedio para evitarlo la visibilidad de todos sus actos. Sin embargo, la mayor garantía de efectividad estaría afuera, en los “cuerpos constituidos”, en la división que se haga para propiciar su funcionamiento, pues el efecto final que nos lleva a la calidad vista como un atributo humano hacia la excelencia, es el principio de que “nadie puede ser feliz si no participa en la felicidad pública, que nadie puede ser libre si no experimenta la libertad pública, que nadie, finalmente puede ser feliz o libre si no participa y tiene parte en el poder público” (Arendt, 1998, p. 262).

A fin de cuentas, un proyecto de calidad educativa descansa, como bien lo sabía Kohlberg, en la formación de valores cívicos y la escuela es la única que puede propiciar su existencia. La libertad garantiza la participación, que debe estar respaldada por la excelencia que deviene de la cognición y ésta, a su vez, es fruto de la formación cívica, entendida como una forma de vivir dentro de las instituciones escolares que den vida y sean el escenario de la gran trama teatral de la vida pública, mediada por la virtud ciudadana, la cual no es una utopía si la encuadramos dentro de un espacio público institucionalizado que haga posible la transparencia para la evaluación cotidiana de los actos públicos.

La labor de la escuela sería, entonces, la de facilitar el paso de sus alumnos a la denominada *net generation*, en la que los alumnos por primera vez están adelante de sus maestros, les enseñan las nuevas tecnologías dada la facilidad con que niños de ciertos estratos económicos, que han nacido con la computadora y la navegación en internet, se manejan dentro de la nueva sociedad de la información. Lograr una escuela que acepte el principio de que los educandos se vuelvan educadores –en el sentido de que manejan nuevos conocimientos y no en el sentido de una *formación*, entendida como autoformación– del educando, sentaría una lógica de aprendizaje compartido que nos trasladaría realmente a un nuevo siglo, el siglo del pensar centrado en la creación de conocimientos.

La misión de la escuela encargaría la *formación* de competencias, las que girarían alrededor de la *formación* moral de sus pupilos y estarían vinculadas al aprendizaje, no a la obediencia, y centradas en la adquisición de un sentido de responsabilidad que se estructuraría alrededor de un espacio político inclusivo y plural, donde nos podremos ver en forma cotidiana como hombres; espacio en el que el respeto a nuestros derechos ciudadanos sea la práctica cotidiana de todos los que se relacionan con la institución educativa.

El reto, entonces, es crear una institución educativa que cubra las expectativas del nuevo milenio, generar las reglas del juego que permitan la formación del nuevo ciudadano desde la educación básica, ya que, intentarlo en niveles superiores de la educación sería demasiado tarde, como nos lo indican las estadísticas sobre corrupción y violencia en nuestro país, imagen que sería, siguiendo el pensamiento de Carlos Fuentes, la visión que nos ofrece el espejo que por decenios permaneció enterrado, ocultando las lacras de nuestra realidad y que ahora, al advenimiento de una nueva e incipiente democracia, nos vemos obligados a contemplar –para nuestro horror–, el resultado de más de 200 años de “*no ser*”, de nuestras formas cotidianas de vivir, de educarnos y de convivir.

## LA INSTITUCIÓN ESCOLAR

Las experiencias de la descentralización educativa no han tenido el éxito esperado por los teóricos del gerencialismo, los que han centrado el cambio en la autonomía relativa de los centros escolares donde a la política curricular “le concierne quién debe decidir lo que los alumnos tengan que aprender en los centros escolares y que medios y condiciones puedan posibilitarlo” (Bolívar, 1996, p. 238), siendo que el mismo Bolívar asienta que a la política curricular “le concierne determinar si la toma de decisiones debe hacerse a nivel central local o por centros; y qué tipo de política favorece, en un determinado contexto, un desarrollo curricular orientado a

la mejora” (1996, p. 238), sobre todo en lo que a la organización se refiere, dejando intacto el ámbito de las políticas educativas “que se refieren a las grandes decisiones educativas dentro del ámbito estatal” (1996, p. 238).

En lo general, la opinión de algunos expertos ante los fracasos continuos de la descentralización, que ha mostrado continuidad con la antigua educación centralizada, va por un desencanto ante los modelos gerenciales buscando una nueva propuesta que reinventa la capacitación para la toma de decisiones necesarias y oportunas (Bolívar, 1996). Además de reconocer la realidad de que sin “estímulos/presiones externas, el desarrollo curricular por los centros no nos lleve muy lejos, más allá de algunos grupos comprometidos temporalmente” (Bolívar, 1996, p. 241). Esta idea refuerza la propuesta republicana que planteo, ya que precisamente la idea central se encuentra en la creación de estos estímulos/presiones, pero de una forma organizada al interior de las instituciones, ya que es en la modalidad en lo que se difiere, no en la percepción.

La presente propuesta tampoco se refiere al modelo comunitario, y en eso es necesario ser precisos, ya que éste, según Vianni propone como solución alternativa al problema educativo:

El desarrollo de unas comunidades, los centros escolares en paralelo a la filosofía moral comunitarista, con un sistema de valores compartidos, un liderazgo moral, una agenda común de actividades y unas relaciones colegiadas, se convierte en tabla de salvación.

Para romper con la tradicional estructura “celular” del trabajo docente, con el consiguiente individualismo y aislamiento, se trata de promover relaciones comunitarias y colegiadas que contribuyan a resolver los problemas y aumenten la cohesión y solidaridad en el trabajo docente (Vianni, citado por Bolívar, 1996, p. 244).

El problema del comunitarismo es similar al del colectivismo, así como al del nacionalismo, ya que llevan consigo el posible surgimiento de disputas irreconciliables que puede llevarnos, en algunos

casos, a la violencia, cuando la idea es lo contrario, el planteamiento es –no una relación ideológica compartida en torno a valores de identidad–, una relación de diversos centrada en el diálogo como instrumento de negociación política, apegada a valores cívicos propios de la democracia, como la pluralidad.

Al respecto, el peso de las ideologías de izquierda en la práctica se asemeja al conservadurismo de derecha, en que no aceptan la igualdad de oportunidades, pues si, por un lado, la visión conservadora de derecha es la meritocracia al extremo, como la única fuente de validez, ya que cualquier educación compensatoria disminuye las oportunidades de los más capaces; por parte de la visión conservadora de izquierda es lo contrario, ya que les parece absurdo que el Estado se preocupe por los que más tienen incluidas las clases medias, y abogan por la atención de los más pobres, aunque hablen de una supuesta igualdad de oportunidades compensada por el Estado, en la práctica rechazan el mérito que distingue a las clases medias principalmente.

Para los socialdemócratas, que es una variante del pensamiento de izquierda más moderado y con gran éxito en Europa, la meritocracia y el esfuerzo no eran relevantes pues tenían un origen social, así Crosland nos dice:

La igualdad de oportunidades meritocrática no es suficiente, ya que la meritocracia no era un sistema del todo justo. Este político británico (Crosland) planteó el siguiente argumento: si la inteligencia, que puede ser la base del mérito, se hereda o, lo que es lo mismo, si la familia tiene un impacto grande sobre ella, el mérito del individuo es limitado. Crosland también consideraba la igualdad de oportunidades como una dimensión importante de la ciudadanía social.

La educación, señalaba, podía ser un mecanismo fundamental para la movilidad social de las personas, con relativa independencia de su talento... se alineó con la concepción de igualdad democrática de Rawls, del que ya había leído su teoría de la justicia, de 1971, y con la concepción de igualdad de oportunidades compensatoria en educación (Crosland, citado por, Mellizo-Soto, 2003, p. 39).

La visión republicana, que es la que sustento en la presente propuesta, asume que “la igualdad de oportunidades es más meritocrática; en ella, se considera el talento como una característica del individuo relevante para la educación y, por lo tanto, éste debe ser premiado por ello. Esta noción de igualdad de oportunidades está íntimamente ligada a una determinada concepción de ciudadanía republicana, que considera la simple ciudadanía civil y política como suficiente” (Mellizo-Soto, 2003, p. 38).

Además, según la misma autora:

Los republicanos, además, mostraban un cierto miedo a que la educación “igualara”, ya que ésta no era su función, y mantenían que tenían que seguir existiendo diferencias. Por lo tanto, esta concepción de ciudadanía republicana tiene como objetivo la universalidad de tratamiento en educación obligatoria y que sólo los que tengan talento prosperen, ya que en realidad la educación se concibe en términos de crear una ciudadanía civil y política para la república y de formar élites (Mellizo-Soto, 2003, p.41).

Hay que tener en cuenta que esta versión del republicanismo está reducida a su mínima expresión, ya que la idea central de la misma es la participación de los diversos sectores de la sociedad desde la visión del poder político-jurídico –en torno a la igualdad ante la ley y no la igualdad social– que entiende lo público como lo propio de la sociedad, no del gobierno, y que estructura las relaciones sociales entre los diversos actores desde un entorno de equilibrio político.

El equilibrio político existe, donde la participación con base en derechos reales –el derecho a tener derechos–, dentro de un amplio escenario –el espacio público–, que los hace efectivos y que matiza en la realidad pública el equilibrio desde una visión fáctica del mismo, que desemboca en una organización participativa, centrada en una autonomía relativa, donde el Estado no desaparece, sino cumple un nuevo papel –gobernanza, que media, concepto que nos remite a la mediación social–, en los diversos conflictos para la solución de las crisis en forma conjunta con la sociedad civil, la que

no es vista sólo desde la óptica del mercado –la versión conservadora o neoliberal de la autonomía de las organizaciones sociales– sino desde una visión asociativa –de asociado– en este sentido, según Luis Aguilar, “el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar, 2006, p. 79).

En América Latina, el referente socialdemócrata tiene como representante, en el espacio educativo, lo que se ha dado en llamar “la escuela ciudadana”, basada en el pensamiento de Paulo Freire. Su antecedente inmediato sería la “escuela ciudadana brasileña”, que se desarrolló en varias regiones de ese país en comunidades municipales gobernadas por partidos del campo democrático popular. Su proyecto parte de la descentralización municipal de la educación, cuyos rasgos comunes son, a decir de Moacir Gadotti (2000, pp. 56-66):

- a) Ampliación de la jornada escolar.
- b) Atención integral del niño o adolescente.
- c) Participación comunitaria y gestión democrática.

Además, según el mismo autor, debe estar orientada hacia:

- a) La formación para la ciudadanía activa.
- b) La educación para el desarrollo.

Su objetivo sería el formar –además de para el mercado de trabajo que sería la misión tradicional de la escuela–, para el ejercicio pleno de sus derechos y deberes. El presupuesto central, como lo señalé antes, es el de la descentralización municipal que se profundiza hasta el nivel escolar con la autonomía de la escuela, siguiendo los lineamientos recomendados por numerosos países al respecto, siendo que en la reforma educativa española tenemos la inmediata referencia para el proyecto mencionado.

Hasta aquí nos parece adecuado el planteamiento de los rasgos comunes y de la orientación. Creo que la ampliación del horario

escolar es cada vez una demanda mayor por parte no sólo de los organismos internacionales, también de la estructura económico-social que incorpora cada vez más a la mujer dentro del espacio productivo, y que también es parte de las luchas emancipadoras de género que este sector está desarrollando. Por otra parte, el apoyo de personal especializado en esquemas de tutorías personales además de un impulso a los ámbitos artísticos y deportivos, coadyuvaría al desarrollo moral de los individuos, espectro que cae dentro de la formación moral que se maneja –desde la psicopedagogía– como condición para la formación cognitiva, lo que establecería los principios específicos a que hace referencia la formación integral mencionada dentro de los rasgos comunes de las instituciones escolares.

Por lo que toca a la gestión comunitaria y la gestión democrática, lo importante no es la inclusión de toda la comunidad en el proyecto –aunque obviamente en ciertos espacios su inclusión será necesaria– es importante especificar que son los padres de familia los que tendrán la oportunidad –no la obligación pues ésta, disfrazada de cooperación, usualmente asume rasgos totalitarios que terminan provocando el rechazo de aquellos a los que se quiere involucrar, como sería el caso de los consejos de participación social en México– de integrarse al proyecto escolar mediante una estructura intermedia que genere grupos atentos e interesados de padres, que colegiadamente se organicen para la participación al interior del plantel. En este aspecto, regresamos al punto central del presente proyecto que se estructura alrededor de los cuerpos que se constituyen a sí mismos como forma específica para encauzar acciones “nunca antes vistas” (Arendt), que pueden ser entendidas como innovaciones desde la terminología de las ciencias administrativas actuales.

Nos menciona Gadotti (2000), que para la escuela ciudadana, su financiamiento seguiría siendo público, con lo que se conserva en esencia la idea de la escuela pública subvencionada por el Estado, pero con una dirección elegida democráticamente que se encargue

del manejo del presupuesto y asuma la dirección del proyecto, el cual debe mantener una orientación racional –orientada a fines– para su ejercicio:

Para el Instituto Paolo Freire la alternativa está en una escuela estatal en cuanto al financiamiento, comunitaria en cuanto a la gestión y pública en la destinación. En otros términos, el poder público debe garantizar su mantenimiento entregando los recursos directamente a la escuela para que ésta, por medio de su dirección, elegida democráticamente, elabore, ejecute e implemente su proyecto político pedagógico con autonomía. La dirección tendría que ser asesorada por un cuerpo colegiado representativo de la comunidad escolar (Gadotti, 2000, p. 59).

Uno de los graves problemas del sistema educativo es la falta de capacidad del Estado para aumentar el financiamiento y a la vez impulsar el crecimiento económico –la dualidad de la inversión entre lo social y lo productivo, ante el reto de la escasez–, el no reconocer que nos encontramos en una nueva realidad presupuestal y asumir de manera terminante las obligaciones exclusivas en materia de financiamiento por parte del Estado no me parece una medida realista. No en balde los esquemas de descentralización municipal chileno y argentino están en crisis –en cuanto a los resultados académicos según las últimas evaluaciones–. Creo que si bien es importante asumir la obligación ineludible del Estado de aceptar su responsabilidad, ésta será, para la mayor parte de los casos, limitada a los recursos disponibles y a las acciones particulares de cada escuela en el ámbito del conflicto político para acceder a un mayor presupuesto. Es importante entender que en un entorno donde se propone una mayor participación de la sociedad civil, no debemos cerrarnos a las posibilidades de que las escuelas amplíen sus opciones de financiamiento, mediante convenios o acuerdos con el sector privado, pues de esto mismo habla la gestión pública, de una mayor participación de la comunidad, entendida ésta en un sentido amplio e inclusivo.

Paradójicamente, a pesar de que el proyecto nos habla de una autonomía escolar, le da una amplia participación al poder público dentro de su gestión, al que le compete según el mismo autor (Gadotty, 2000):

- a) Establecer directrices generales y básicas de funcionamiento para la red escolar.
- b) Articular la integración sociedad civil-institución escolar, en donde la primera asuma grados de responsabilidad en el funcionamiento de la segunda.
- c) Verificar racionalmente sus necesidades y asignar recursos en relación con las mismas según las exigencias de la comunidad.
- d) Vigilar gastos y ajustar salarios, según un plan justo de carrera magisterial.
- e) Evaluar desempeños para garantizar la calidad.

A la escuela le correspondería:

- a) Definir su proyecto político-pedagógico.
- b) Organizar la participación comunitaria y la gestión colegiada de la institución.
- c) Luchar contra la sumisión y propiciar la formación de la ciudadanía entendida como la adquisición de una autoafirmación personal y un espíritu solidario.
- d) Vigilar el patrimonio público.
- e) Luchar contra las formas de evaluación tradicionales centradas en una discriminación y selectividad cultural de los que menos tienen.

A la comunidad le correspondería:

- a) Colaborar en la elaboración del proyecto y también en la carta escolar, que sería un análisis de corte etnográfico de la institución-comunidad para mejorar el espacio pedagógico.
- b) Vigilar la aplicación de recursos.
- c) Participar en la elección de dirigentes escolares.

- d) Participar en la campaña financiera de la escuela.
- e) Participar en la definición de los criterios de permanencia y expulsión de la escuela.

Si bien el proyecto me parece un gran avance si lo contraponemos con la escuela tradicional, existen ciertos elementos de corte doctrinario que me parecen serios obstáculos para la búsqueda de la tan citada calidad educativa. En principio, no existe una crítica sobre el problema burocrático que conlleva la acción pública del Estado, asumiéndose que, por el hecho de ser “popular”, debe servir al pueblo, cuando las experiencias nos indican lo contrario y más que bien se ha tendido al adoctrinamiento. El recuperar la experiencia de la escuela cardenista –la escuela rural mexicana–, nos daría un buen ejemplo de este accionar, ya que en principio la mencionada relación directa –justa– con los salarios del magisterio, tendería a conformar una relación de tipo patrimonial, como el caso de México nos ilustra. También se tiende a dejarle al Estado el proceso de evaluación, lo que significa un grado mayor de dependencia burocrática, ya que no se hace partícipe a la comunidad de padres dentro de este proceso, olvidándose de las tendencias hacia la rendición de cuentas y el empoderamiento o gobernanza dentro de las nuevas teorías público-administrativas de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP).

En cuanto a la comunidad, no existe una clara diferencia entre ésta y los padres de familia, y al no haberla se puede distorsionar el proyecto vía una doble participación del Estado en el mismo: como poder centralizado y mediante lo popular, que no ha sido en la experiencia de muchos países nada más que una forma de legitimar el control gubernamental vía las masas, en la gran tradición de la Revolución Francesa, la rusa o la cubana. O lo que está haciendo Chávez en Venezuela.

En el fondo, la cuestión social –la pobreza– se encuentra presente en el concepto de “escuela liberadora”, la que es concebida como un medio para superar la pobreza y concienciar al ciudadano co-

mún para luchar contra la opresión social. La solución se encuentra en lograr darle a la escuela el papel de formadora en lugar de ideologizadora. En la raíz existe una confrontación política entre partidos que substancialmente dependen de grupos de presión políticos y que detentan ciertas ideologías, bajo las que buscan reconfigurar el espectro social para legitimarse, o como nos dice Gabriela Hipólito O Donnell:

El clientelismo entendido en sentido amplio como un intercambio de beneficios materiales a cambio de apoyo político, afecta negativamente la calidad de la democracia al subvertir el espacio público, el *milieu* simbólico en el cual los ciudadanos se reúnen como agentes iguales (individual y/o colectivamente) para deliberar libremente y participar en la toma de decisiones. Al socavar la efectividad de los derechos fundamentales de la ciudadanía como el votar libremente, la libertad de expresión y la asociación autónoma, el clientelismo y sus intercambios privatizados subvierten la constitución del espacio público y, al hacerlo, niegan la realización del pilar básico de la democracia: la agencia humana (O Donnell, 2008, pp. 56-57).

En el marco de la lógica de una escuela para la libertad y en la búsqueda para su ejercicio efectivo –agencia humana–, lo que debe establecerse es un espacio público, no uno de concientización, ya que lo político se degrada al ideologizarlo, pues se orienta o instrumentaliza a la persona, con lo que se le descidadaniza. Se cambia el pensar por el adoctrinar, y éste, tal vez sea el principal peligro de la forma en que se ha pensado la aplicación de la propuesta anterior. Éste es el error del Estado de bienestar, donde los derechos subjetivos que vienen del entorno de los derechos humanos son garantizados por un Estado que los mediatiza al vincularlos a organizaciones clientelares del propio Estado, convirtiendo al ciudadano en rehén del sistema político, no en hombre libre.

A este respecto es acertado el análisis de M. Orainsón, quien siguiendo a Habermas nos dice:

Habermas considera que la autonomía de los ciudadanos no depende ni de las libertades subjetivas ni de los derechos de prestación garantizados para los clientes del estado de bienestar, sino de asegurar conjuntamente las libertades privadas y públicas. De igual modo los derechos subjetivos que garantizan la vida autónoma sólo pueden ser formulados adecuadamente cuando los propios afectados participan por sí mismos en las discusiones públicas acerca del contenido de estos derechos, en relación con aquellos asuntos que, directa o indirectamente, los afectan. En consecuencia, los procesos de construcción de la ciudadanía se entrelazan con las posibilidades de participación genuina de los involucrados a partir del desarrollo de la propia práctica. Vale decir que no se trata de un estatus formal a priori, sino de un proyecto de acción emancipadora y transformadora del sujeto y de la realidad que lo constituye (Orainsón, 2006, p. 17).

Sin embargo, cuando esta autora se traslada a una propuesta de escuela ciudadana basada en el pensamiento de Freire, no le apuesta a entender a la escuela como un espacio neutro, sino la entiende como un agente de transformaciones sociales para la lucha por la liberación y contra la pobreza:

[...] recuperando a Paulo Freire, se concibe que la escuela no configura un espacio neutro, sino una institución destinada a asumir la praxis pedagógica como una praxis política, constituyéndose así en un ámbito privilegiado de deliberación pública, construcción de ciudadanía y generación de transformaciones sociales. En tal sentido, la escuela como agente político debe redefinir su función trascendiendo lo pedagógico y asistencial hacia el accionar comunitario y asumiendo la responsabilidad social de su contexto auto-referencial. Pero, en tanto lugar en el que convergen el estado y la sociedad civil, se convierte en un escenario de formación ciudadanía, no sólo de los alumnos sino de los docentes y de los miembros de la comunidad educativa en general (Orainsón, 2006, p. 19).

Esta autora pierde de vista que la escuela es un espacio de formación ciudadana, donde la praxis debe seguir siendo ante todo pedagógica,

pues de lo contrario, y a pesar del papel liberador que se le pueda asignar, no reproducirá dentro de las prácticas culturales que predominan en estas sociedades autoritarias más que espacios de adoctrinamiento político al servicio de líderes o partidos políticos, quienes, a pesar de todas las buenas intenciones que pudieran tener, utilizarán los espacios creados en beneficio de un proyecto político específico que sólo contempla para el logro de sus fines, de un cambio en los titulares de la dominación –aunque hablen del fin de la pobreza y la explotación–, lo que impedirá la existencia de un espacio de libertad y, por ende, del objetivo pedagógico de formar hombres libres, que en otros espacios y con autonomía podrán enfrentarse tanto a mesías de la derecha como de la izquierda, con la visión necesaria para entender que el camino hacia la justicia social pasa por la abolición del autoritarismo, no por su reproducción, aunque ésta devenga de redentores sociales revolucionarios.

Luego entonces, la práctica pedagógica debe estar orientada hacia el establecimiento del ejercicio democrático, sin perder de vista que el principio que rige las reglas del juego es el aprender, por lo que debe crearse una lectura propia de la democracia escolar y no confundirla con la común “regla de la mayoría”, de la democracia electoral, error en que muchos educadores caen.

La creación de una democracia escolar parte desde la educación ciudadana, donde las reglas del juego democrático al interior de estas instituciones nos vienen dadas de un específico modelo organizacional que propicia el aprendizaje de la democracia, relacionado al ejercicio de la libertad, de ahí que sí se requiere –en el más amplio sentido de la gobernanza–, del Estado como garante de esta libertad –centrar la tolerancia como premisa–. Esa es entonces una conquista de índole democrático que le corresponde a la sociedad civil proponer y luchar, para que el Estado no avasalle y estructure sólo el proceso de formación e implementación de un nuevo modelo de educación y de gestión escolar, sino que lo haga dentro de negociaciones entre la sociedad civil, el mercado y el propio gobierno.

En este aspecto, suena interesante la recuperación de la teoría del currículum y sus posturas en torno al derecho a la educación, las que según el Foro Latinoamericano de Políticas Públicas (Flape, 2009) podemos dividir en tres enfoques:

- En primer lugar, el *derecho a la educación*, haciendo efectivo el derecho fundamental de todos a una educación de calidad.
- En segundo término, la *educación en derechos*, referida a cómo los derechos humanos están presentes en los contenidos curriculares. Desde aquí se ofrecen modelos de convivencia, solidaridad y respeto, para que sean incorporados por los educandos.
- El tercer enfoque es de carácter vivencial: la *vivencia de los derechos en la educación*, cómo éstos se hacen vida en los centros educativos, la valoración de los menores, el papel que juegan en su educación y cómo participan en ella. En esencia, es el sujeto, con sus derechos, el referente de lo que el currículum le debe proporcionar. Cabría mencionar también que es el tercer enfoque es el que nos interesa, así el mismo foro nos recalca que:

Lo dicho supone que el derecho universal a la educación no debe ser utilizado de forma aislada, por el contrario, requiere ser articulado con otros derechos. El currículum, entonces, tiene el cometido de contribuir a que la educación, capacitadora para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, dinamice la concreción de la libertad de expresión y haga efectiva la participación política (Flape, 2009).

El punto a lograr sería: “la vivencia de los derechos en la educación”, lo que nos plantearía entonces el problema de una organización adecuada al logro de este fin, delimitada por un marco jurídico acorde a la creación de los espacios públicos donde se ejercerían las libertades políticas, vistos en las instituciones escolares

como un ejercicio cotidiano de aprendizaje insertado en la vida misma de la institución.

La organización del entorno educativo –macro–, es una propuesta que ya realicé en un estudio anterior, en el que contemplé un capítulo específico sobre el tema del modelo organizacional (Peraza, 2002, pp. 147-229) en el sistema educativo. En ese estudio planteo un modelo de organización basado en el paradigma posburocrático propuesto por el profesor Barcelay (1998), el cual requeriría de ciertas expectativas organizacionales para su funcionamiento, las que podemos sintetizar, siguiendo a Emmert, de la siguiente forma:

Dentro de este marco organizacional, se recompensará la capacidad de integrar “asociados” organizacionales complejos y en cambio continuo. Las organizaciones públicas deberán ser más sensibles a los mercados y a sus socios del sector privado. Al mismo tiempo, los sistemas organizacionales y administrativos públicos deberán absorber e incorporar el cambio tecnológico, en particular las tecnologías basadas en la información.

Los cambios tecnológicos también crearán nuevas demandas, a las cuales las organizaciones deberán responder con rapidez. Esto requerirá flexibilidad estructural, capacidad de redespigar los recursos sobre las bases que sean necesarias y un agudo sentido organizacional del medio externo [...] Los clientes en lugar de ser masas homogéneas, estarán organizados en torno de grupos de interés compartidos. Las organizaciones tendrán que ser flexibles además en la prestación de servicios, en lugar de aplicar enfoques estereotipados. Simultáneamente los sistemas administrativos tendrán que maximizar el rendimiento de recursos escasos mediante la aplicación creadora de los mismos o a través de contratos con organismos no gubernamentales y el sector privado (Emmert, citado por Barcelay, 1998, p. 465).

El ejercicio del modelo planteado tendría que superar ciertos obstáculos culturales desde el nivel interno de la institución escolar, el que deberá ajustarse para su funcionamiento al cumplimiento ex-

terno –macro– de cierto modelo jurídico-organizacional necesario para controlar el fenómeno del isomorfismo, problema que deviene del ámbito cultural en que se desenvuelven las organizaciones y que se ha configurado como el principal obstáculo al cambio, sea éste mediante una reforma educativa o mediante disposiciones que gradúen el cambio educativo.



---

## CAPÍTULO IV

### LA NUEVA VISIÓN

*Un estudiante, a título de jefe de S. A., intervino el 9 de noviembre de 1938 en un “pogromo” de judíos. Lo explica a su manera. Él procuró que la acción fuera lo más suave posible. En una habitación tomó un plato, lo estrelló ruidosamente contra el suelo y exclamó a sus compañeros: “me consta que la habitación está destruida”, y sale de ella sin haberla destruido.*

*Pero sigue contando: esa jornada le causó una impresión grande y alentadora; se vio qué energías dormitan en el pueblo y de qué es capaz éste; buenas perspectivas para la guerra que se avecina. Expone el nuevo “ethos” y la grandeza del “Führer”. Su madre, horrorizada, lo interrumpe: “¡hijo mío, pero si tú mismo no crees todo eso! Él, tras un instante de perplejidad, contesta decidido: no, no lo creo, pero es preciso creerlo.”*

Karl Jaspers

### LA PROBLEMÁTICA DE LA CULTURA EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Según la visión organizacional las prácticas cotidianas en la escuela son la causa principal de las inercias y el problema reside en la legitimidad social que éstas han adquirido. Recaemos una vez más en el

isomorfismo, el cual, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, es la causa recurrente del fracaso de todos los intentos de cambio para la mejora de nuestras instituciones escolares.

El SNTE y la SEP configuran en la práctica una sola estructura, verlas diferenciadas e independiente es un error. Así, si se quiere tener éxito en la definición de los problemas a encarar las soluciones deben ser integrales y se debe contemplar la relación sistémica entre ambas. Como señalan DiMaggio y Powel (1999):

En la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. Por el contrario, afirmamos que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. Sostenemos que la burocratización y otras formas de homogeneización surgen de la estructuración de los campos organizacionales [...] los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales, por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones, a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción (pp. 104-105).

La institución oficial y la sindical son organizaciones bien estructuradas con una homogeneidad en las formas y las prácticas institucionales. En cuanto a los estados, hay que recordar que existe una relación vertical de corte presupuestal, normativa y orientadora en lo académico, con una estructura burocrática sustentada en una Ley de Educación General a la que se adecuan las leyes estatales. En la práctica, homogeneiza el espectro nacional educativo, por lo que las relaciones entre ambas instituciones se reproducen en menor o mayor grado en los estados de la República, con fuertes conflictos políticos derivados, en muchos casos, del enfrentamiento entre lo central y lo local a nivel sindical, el cual lentamente propicia una ruptura de las ligas con el centro para readecuarse a los intereses de poder locales, por medio de la fuerza de los gobernadores

y los diversos partidos a los que pertenecen. Su estructura clientelar original sólo reorienta sus lealtades en función de las contradicciones que las luchas entre partidos propician en el nuevo entorno electoral de corte democrático, éste también favorece una lucha entre el clientelismo que viene de la metrópoli, cuyo beneficiario y usufructuario es el Comité Nacional del Sindicato, en contra de los poderes fácticos locales que buscan detentarlo para reorientarlo electoralmente a su favor.

La relación que guardan los maestros con las diversas dependencias gubernamentales educativas estatales está mediada por la red corporativa que produce una serie de privilegios y obligaciones, en muchos casos extra legales –no ilegales–, la cual convierte a cada organización escolar local en un engranaje más de la compleja red de interacciones políticas que reproduce las contradicciones existentes entre una organización avocada –por su misión– a mejorar el sistema educativo estatal, elevando la calidad del mismo, y una organización sindical ocupada en mantener la corriente de privilegios de que goza la cúpula sindical, la cual depende de la influencia que tiene entre el resto del magisterio, éste, en una relación tipo cascada, guarda una estructura de privilegios provenientes del círculo cercano del líder, cuyo poder depende de la cantidad de clientes a los que represente –directivos o maestros–.

Tanto de manera particular como global, la SEP y el SNTE son dos campos organizacionales bien estructurados, apegados a la expectativa o regla que establece que una vez que un campo se establece, tiende hacia su homogeneización, tal y como ocurre a nivel nacional en el área educativa.

Powel y DiMaggio (1999) definen “campo organizacional” como:

Aquellas organizaciones que en conjunto constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los proveedores de recursos y productos, las agencias reguladores y otras organizaciones que dan servicios o productos similares. La virtud de esta definición es que nos hace prestar atención a la totalidad de los actores importantes. Así, la idea

del campo abarca la importancia tanto de la *conexión* como de la *equivalencia estructural* (p.106).

Su proceso de definición cumple las expectativas esperadas (p.106) para las organizaciones mencionadas, las cuales son:

- a) Aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo.
- b) Surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición definidos de forma clara.
- c) Incremento de la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo.
- d) Desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones que están en una empresa común.

Quien determina o definió el área de competencia y de interrelación para ambas es el propio Estado, mediante una serie de acuerdos sustentados en una estructura legal (analizada en la primera parte), a la que tienen que adecuarse tanto los actores existentes, como los que accedan al campo.

Así, las posibilidades de cambio para paliar el desastre educativo que muestran los indicadores nacionales e internacionales y que han generado programas como: Escuelas de Calidad o Carrera Magisterial, entre otros, han sido ineficaces e improductivos, en especial este último, el cual fue diseñado de manera específica para el mejoramiento de la formación del profesorado. Por lo que varios analistas citados por Powel y DiMaggio (1999) señalan que el fracaso de las diversas políticas públicas en materia educativa se debe principalmente al isomorfismo:

Según Selznick, las organizaciones pueden cambiar sus metas o desarrollar nuevas prácticas y nuevas organizaciones pueden ingresar al campo. Pero a largo plazo, los actores organizacionales que toman las decisiones racionales construyen en torno suyo un ambiente que limita su habilidad para cambiar adicionalmente en años posteriores. [...] Para Meyer

y Rowan, a medida que se difunde la innovación se llega a un umbral más allá del cual la adopción proporciona legitimidad, en vez de mejorar el desempeño. [...] Schelling nos indica que las organizaciones pueden tratar de cambiar constantemente, pero después de cierto punto en la estructura de un cambio organizacional, el efecto del cambio individual es reducir el grado de diversidad dentro del campo, las organizaciones en un campo estructurado responden a un ambiente que consiste en otras organizaciones que responden a su ambiente, el cual consiste a su vez en organizaciones que responden a un ambiente que a su vez da respuestas de organizaciones que también responden a su ambiente etcétera. [...] Para Carrol y Delacroix, la selección actúa con gran fuerza sólo en los primeros años de la existencia de una industria. Freeman sugiere que las organizaciones más antiguas y grandes llegan a un punto en que pueden dominar sus ambientes en vez de ajustarse a ellos, para Hawley el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad de una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. [...] Hannan y Freeman nos dicen que el isomorfismo puede darse porque se seleccionan formas no óptimas entre una población de organizaciones o porque los que toman las decisiones organizacionales aprenden las respuestas adecuadas y en consecuencia ajustan su conducta (pp. 106-108).

En el ámbito de las instituciones las tendencias hacia el isomorfismo tienen antecedentes de los tres tipos que lo caracterizan: coercitivo, mimético y normativo. Según Powel y Di Maggio (1999) el primer tipo “resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras, de las que dependen, y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (p. 119), las personas dentro de la organización y por ende ésta misma, se encuentran obligadas a llevar a cabo ciertas conductas aceptadas socialmente, o son excluidas y/o reprimidas mediante instrumentos como: la capacidad para el manejo del acceso a la base laboral, la discrecionalidad en el manejo de la normatividad escolar por parte del director, donde las

necesidades de la institución ofrecen un espectro de posibilidades amplio para la coacción, y por el lado del sindicato, el acceso a permisos, prestaciones, préstamos, etcétera, lo que genera una pinza que se cierra alrededor del docente y de la organización.

El segundo tipo se da cuando: “las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, así las organizaciones pueden constituirse siguiendo el modelo de otras” (p. 111). Desde esta perspectiva, existe una tendencia hacia el isomorfismo, el cual es ampliamente conocido por el magisterio. Los proyectos auspiciados por los organismos institucionales como Escuelas de calidad, siguieron estos procesos de adaptación que relativizaron en la práctica sus objetivos. Cada institución buscó copiar a las demás la manera de hacer las cosas en ésta, y la vía de transmisión de la forma ejemplar de realizarlo es de corte empírico y la mayoría de las veces se estructura mediante las redes de directores e inspectores que trasladan la interpretación, que por alguna razón llega a ser exitosa en un colegio, a otras; así se presenta una interpretación con referencias empíricas que pocas veces son el resultado de procesos dialógicos de interpretación y sólo se descargan como una forma de llenar requisitos administrativos y papeles para efectuar informes.

En cuanto a las presiones normativas, vinculadas a la profesionalización, la que se entiende “como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo” (p. 113), produce lo que define Kenter como “la reproducción homosexual de la gerencia”, o como los mismos interpretan que se produce “en la medida en que los gerentes y el personal clave se seleccionan de las universidades, y son filtrados con base en atributos comunes” (citado por Powell y DiMaggio, 1999, p. 115).

Los atributos comunes son heredados o adquiridos en las normas de educación, en donde surge la forma pedagógica adecuada para el quehacer docente, el cual se ve reforzado por las prácticas profesionales que efectúan en las escuelas, ahí son adiestrados por maestros en servicio, quienes los ayudan a reproducir las prácticas tradicionales que ellos también heredaron de la misma forma, lo

que genera un círculo perverso que reproduce *ad infinitum* los vicios de generaciones profesionales anteriores.

Es notable lo bien que se adaptan las hipótesis sobre las tendencias isomórficas de las organizaciones propuestas por Powell y DiMaggio, tanto en la medida en que cambia una institución educativa en lo organizacional para asemejarse a las demás, como en los efectos que los campos organizacionales y sus formas ya establecidas de organización influyen sobre el grado de isomorfismo de las demás en su campo.

Entre las primeras seis hipótesis propuestas por estos autores expuestas a continuación, tenemos las relacionadas con las tendencias isomórficas de las organizaciones, en cuanto a la medida en que cambia una organización, mismas que podemos relacionar con las organizaciones educativas de la manera siguiente:

a) Cuando mayor es la dependencia de una organización respecto de otra, más se asemejará a esa organización en su estructura, el ambiente y el foco de conducta.

Si nos apegamos a la relación SEP-SNTE, vemos que la estructura de las relaciones laborales y las formas organizacionales en relación a la autoridad se reproducen como una “jaula de hierro” al interior de las instituciones subordinadas; así, la escuela reproduce la relación vertical de autoridad corporativa y clientelar que se asume en la SEP, tanto en la relación dentro del aparato centralizado de la administración, como en la forma en que la organización se relaciona con las instituciones educativas cuando se dan estructuras comunicativas que encierran formas de sumisión establecidas de manera ritual –y sancionadas– entre los actores, como el caso de la relación entre el profesor y el alumno, el padre de familia y el profesor o el director o entre el director con el padre de familia, el alumno, los maestros y el inspector. También la relación de la organización con los miembros del SNTE donde la palabra líder encierra un esquema de sumisión y premio a la vez, en su relación con las autoridades para la obtención de prebendas y favores que como una cascada

les llegan a sus incondicionales; como una forma de organización culturalmente arraigada y aceptada por el magisterio y por todos los miembros superiores de la organización.

A pesar de los intentos por modernizar al magisterio, como lo es la intención de integrar al sector social como sujeto a quien se le debe rendir cuentas, por ejemplo, el alto nivel de coherencia institucional confirma lo dicho por Lynne (1999, p. 126) en el sentido de que:

No es necesario que estén presentes la internalización, la autorrecompensa u otros procesos intermedios para asegurar la persistencia cultural, porque el conocimiento social una vez institucionalizado existe como un hecho, como parte de la realidad objetiva y se puede transmitir directamente sobre esa base. Para actos altamente institucionalizados, es suficiente que una persona simplemente diga a otra que esta es la forma en que se hacen las cosas. Cada individuo es motivado a cumplir, porque de otra manera sus acciones y las de otros en el sistema no se pueden entender.

*b)* Cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de la organización A, mayor será el grado en que la organización A cambiará isomórficamente a fin de parecerse a las organizaciones de las que depende en cuanto a sus recursos.

A pesar de la descentralización de 1993, que no llegó a ser más que un proceso de desconcentración de funciones, en el cual la SEP central o federal delegó a los estados la administración del aparato educativo, reservándose para sí no sólo la planeación y el diseño de lo pedagógico, sino también la realización de las negociaciones salariales con el SNTE, éste continuó con la retención de los fabulosos ingresos vía cuotas sindicales que recibía, logrando que la relación corporativa original se mantuviera intacta. El cambio de gobierno federal del PRI al PAN y la vinculación de la líder máxima del sindicato al nuevo partido gobernante provocó en algunas entidades, un intento por parte de los gobernadores, de tomar el control de las secciones sindicales locales, para mantener o, en su caso, modificar las

redes de poder locales con el fin de conservar una estructura social, la cual es un factor importante en el mundo electoral de los estados, tanto por su organización como por su alcance y su tamaño. Lo anterior ha provocado una fuerte disputa que no pone en riesgo el modo tradicional de organización, sólo es una lucha por el control del aparato, sin modificaciones relevantes en su funcionamiento. La mayor ruptura se ha dado en estados muy pobres (Chiapas y Oaxaca), en donde el magisterio se ha radicalizado hacia posiciones de izquierda. Sin embargo, a pesar de que existe en su movimiento (CNTE) un clamor por la democratización, la lucha la centran en factores socioeconómicos que expresan el deseo de lograr fuertes incrementos salariales. Esta situación es típica de los procesos de liberación que una vez logrados no logran construir un proyecto de afincamiento fundacional de un modo libre y democrático de vida institucional (Arendt, 1998), los cuales, desde un imaginario colectivo de reivindicación de la pobreza, reproducen la idea de que un movimiento revolucionario es el fin natural de sus padecimientos, sin hacer caso de las lecciones históricas que han demostrado lo contrario. Al final lo único que lograron es una reproducción del mismo modelo organizacional desde una fuente diferente de poder, pero perpetuando los vicios corporativo-clientelares característicos del viejo estado.

c) Cuanto más incierta es la relación entre los medios y los fines, mayor será el grado en que una organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas.

Aquí el problema radica, sobre todo, en el trabajo didáctico del salón, en donde el maestro dispone de una gran discrecionalidad, además de que las formas de evaluación de su trabajo son más administrativas –puntualidad, asistencia, etcétera–, y están enfocadas a la calidad del producto resultante: una educación de calidad. Los planes que se están realizando inciden más en los procesos que en el producto, siguiendo la lógica de los ISO, ésta no es muy válida en el mundo de la educación pública, ya que los evaluadores y los

clientes generalmente son diferentes y la calidad del producto es difícil de discernir por parte de los consumidores debido a las trabas culturales existentes socialmente, mismas que tienden a aceptar formas de enseñanza centradas en sus experiencias previas y a rechazar las innovaciones y la mejora tecnológica de los procesos educativos, por lo que los procesos de calidad no generan de forma necesaria productos de calidad. Hay que recordar que como parte de la formación de los maestros, ellos realizan sus prácticas profesionales, con maestros ya establecidos, por lo que reproducen los mismos sistemas pedagógicos y lo institucionalmente aceptable.

*d)* Cuanto más ambiguas son las metas de una organización mayor será el grado en que ésta se construirá siguiendo el modelo de instituciones que le parecen exitosas.

Enfrentadas a un proceso de cambio con fuertes exigencias desde arriba, las cuales se reflejan en requerimientos burocráticos: llenado de formularios, formatos y otros sistemas de control, los cuales funcionaron como comprobantes de aquello que se decide implementar. Las organizaciones responden acudiendo a diversos medios; el principal es el papel realizado por el inspector, quien se encarga de difundir la forma estándar usada para demostrar que se cumplió con los requerimientos –que previamente ya consensó o copió de algún otro inspector o escuela exitosa del medio– establecidos por autoridades superiores. Las reuniones de directores o maestros son otras formas de transmisión en las cuales se tienden a homogeneizar aquellas respuestas que ya fueron aceptadas por los superiores.

*e)* Cuanto mayor es la dependencia respecto de las acreditaciones académicas al elegir personal gerencial y de otro nivel, mayor será el grado en que una organización se parecerá a otras de su campo.

Al elegir a los directores e inspectores, la acreditación académica se basa en el título de la licenciatura normalista, así como numerosos cursos formativos a los que asisten de manera sistemática los

maestros, las cuales les otorgan puntaje para su promoción, además de la antigüedad en el trabajo docente. De esta manera, se crea una carrera académica a largo plazo que desemboca, primero, en el nombramiento de director y, al final, de supervisor, con el aumento salarial correspondiente. Asimismo, hay un grado de movilidad intenso entre el personal de las escuelas que les permite ir ascendiendo, en cuanto a su número de horas –para secundaria principalmente–, o acercarse a su domicilio –en el caso de nivel primaria o preescolar–, por lo cual los movimientos geográficos están vistos como un logro sindical, esto permite una difusión de la cultura organizacional que se considera más exitosa, de escuela a escuela en el transcurso de la vida de los docentes, y la existencia de más de una plaza en diferentes instituciones.

*f)* Cuanto mayor es la dependencia de los gerentes organizacionales en las asociaciones profesionales y gremiales, tanto más probable será que la organización sea, o se vuelva, similar a las otras organizaciones en su campo.

El sindicato de maestros es una fuerza gremial que se relaciona legalmente con todas las instituciones educativas públicas del país –educación básica–, en las que buscó, en sus orígenes, instituir un estándar de organización que fuera aceptado por el órgano centralizado de administración y dirección gubernamental. De manera posterior, con la llamada descentralización, las formas permanecieron porque el organismo sindical se mantuvo inalterable, ya que continuó siendo nacional con una estructura centralizada, la cual unifica las prácticas docentes y administrativas aceptadas culturalmente en todo el país. No hay que olvidar que el nombramiento de directivos de escuelas pasa por la comisión mixta de escalafón que, como su nombre lo indica, es un organismo mixto en el que participan a la par el SNTE y la SEP.

La segunda batería, de seis hipótesis, trata sobre el efecto de los campos organizacionales en el grado de isomorfismo de las demás instituciones, señala la tendencia al isomorfismo que tienen las ins-

tituciones escolares ante el intento de cambio en ellas, en las cuales todo cambio planteado fracasará sin la existencia de una reforma previa, tanto en las organizaciones centrales –la SEP– y las secretarías de los estados, así como en la estructura del SNTE. El análisis de esta relación, a partir de las hipótesis sugeridas por Powell y DiMaggio (1999), mostrará la forma en la que se relaciona el Sindicato: hacia arriba, con los órganos superiores de dirección estatal y hacia abajo, con las escuelas a través de las delegaciones sindicales –con presencia directa en las escuela en donde los delegados son nombrados directamente por la base en una relación casi siempre armónica con el director– y de éstas con las secciones sindicales que agrupan a las mismas y que usualmente son dos por cada estado de la República –la que aglutina a las delegaciones de las escuelas antes federales y la que lo hace con las escuelas que nacieron con presupuesto estatal, organizaciones sindicales que no se han unificado a pesar de la descentralización de 1993–, las cuales guardan una relación directa con el Comité Nacional del sindicato –máximo órgano de dirección que legitima el poder vertical del secretario general–, organismo cúpula del SNTE y con un poder real mayor al del secretario de educación pública, ya que en la práctica negocia con el presidente de la República y con su venia y con otros secretarios de Estado, como el de la Secretaría de Gobernación y el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

a) Cuanto mayor es el grado en que un campo organizacional depende de una sola (o varias similares) fuente (s) de apoyo para recursos vitales, mayor será el nivel del isomorfismo.

Si bien los recursos fueron descentralizados hacia las entidades de la República, se mantuvo el control del destino del presupuesto, el cual mantiene la vinculación orgánica de las secretarías estatales con la dependencia federal rectora a nivel nacional (SEP). Los organismos estatales, a su vez, controlan de forma directa los recursos que les llegan sin transferírseles a los municipios, por lo que la dependencia de las escuelas con la entidad local es absoluta, convir-

tiéndose en la correa de transmisión entre ésta y las instituciones educativas, un cuerpo subordinado de inspectores que se caracterizan –son nombrados por la comisión mixta de escalafón, por lo que guardan una estrecha relación con los líderes sindicales– por ser una autoridad superior a la del director(a) de escuela, a la que éste(a) obedece, y ante quién tiene que rendir cuentas.

b) Cuanto mayor es el grado en que las organizaciones en un campo realizan transacciones con agencias del Estado, mayor será el grado de isomorfismo en el campo entero.

En el caso de la escuela pública, y aun para el de la privada, existe una dependencia absoluta hacia el Estado, sin cuya aprobación y supervisión no pueden realizar acuerdos con entidades públicas o privadas externas –las escuelas privadas son supervisadas de manera cotidiana en lo académico por los inspectores de la SEP, aunque mantienen con otras instancias una relación más flexible–, por lo que para cualquier asunto que incluya el manejo de los conflictos internos cotidianos en la relación: maestros, alumnos y padres de familia, recurren al inspector, quien dará su aprobación o consultará a su dirección, en ambos casos deberá mantenerla informada sobre los acontecimientos cotidianos a los que se enfrenta, aunque en la práctica tiene un amplio poder discrecional, ya que no existe otra instancia administrativa ni social que pueda comprobar el ejercicio cotidiano de sus acciones.

c) Cuanto menor es el número de modelos organizacionales alternativos visibles en un campo, mayor será la tasa de isomorfismo en ese campo.

El modelo organizacional de corte taylorista manejado por la entidad central educativa (SEP), tuvo un predominio absoluto hasta 1993, momento de la descentralización administrativa. Posteriormente, las entidades o estados del país toman el control administrativo del proceso educativo siguiendo parámetros del centro, el cual controla la asignación de recursos para el sistema educativo,

por lo que delimita y limita claramente el espacio de acción de los estados dentro de círculos institucionales cerrados. En el peor de los casos los estados degradan el modelo taylorista, insertándolo dentro de esquemas de tipo clientelar-corporativo, éstos tienen mayor visibilidad en provincia que en el centro, pero finalmente están respaldados por un cúmulo de leyes que en la práctica distorsiona el modelo organizacional puro, utilizado con fines de control y castigo, más que con fines de calidad.

Parafraseando a Juárez, lo que predomina es aquella famosa sentencia “al amigo justicia y gracia, al enemigo la ley a secas”, ésta ilustra de manera cabal el uso político del modelo organizacional y el ejercicio de la discrecionalidad como regla de conducta en la organización. Así, predomina una sola institución con un modelo centralizado a nivel estatal, el cual copia los elementos estructurales del federal, con el que guarda una relación orgánica, éste se difunde al resto del sistema educativo mediante un proceso isomórfico que reproduce la estructura organizacional del sistema hasta el último rincón de la entidad educativa.

*d)* Cuanto mayor es el grado de incertidumbre de las tecnologías o de ambigüedades de las metas dentro de un campo, mayor será la tasa de cambio isomorfo.

Hablamos de ambigüedad en las metas, y no hay nada más indefinido que las metas educativas o el concepto de calidad educativa que representa un verdadero dolor de cabeza dentro del ambiente magisterial, por ser un término difuso para este sector, el cual difícilmente entiende al mundo empresarial y cuya vida laboral se ve definida por el cumplimiento de rutinas especificadas en lineamientos redactados por la autoridad, con medición de parámetros estadísticos, como las calificaciones, asistencia, tareas y otros indicadores similares de fácil cuantificación.

La inserción de nuevas tecnologías para la educación, centrada en el uso de computadoras, ha creado una incertidumbre mayor por las dificultades del proceso de reeducación en sectores de maes-

tros mayores a 40 años o con más de 10 años de antigüedad en el magisterio. Si a esto agregamos el origen social del maestro vemos una formación, en la cual la ausencia de tecnologías es una constante por los sectores económico sociales de los que se derivan, pues la carrera de “maestro”, ha sido tradicionalmente un medio de movilidad social de los más pobres y lleva sobre sus hombros el estigma de los códigos lingüísticos restringidos (Habermas, citado por Luis Aguilar, 1980), obstáculo cultural compartido por el magisterio que ha dado origen a una serie de esquemas protocolarios que “ocultan” esta deficiencia con frases y discursos preestablecidos –en el salón de clases, en la institución, y que pueden verse con mayor claridad en los homenajes a los que se someten de manera cotidiana los maestros como forma de gratificación laboral, basados en situaciones establecidas previamente, como la antigüedad –años de servicio, concursos escolares, actos protocolarios, etcétera–, los cuales están formalmente establecidos, sin olvidar que para entender su significado hay que tener en cuenta que: “la clasificación de un proceso o estructura no lo explica” (Lynne, 1999, p. 153).

e) Cuanto mayor es el grado de profesionalización en un campo mayor será el cambio institucional isomorfo.

Entendemos por profesionalización a los estudios que van más allá del grado de bachillerato y de capacitación. Los maestros egresan de las normales con licenciatura, la cual tiene planes de estudios nacionales establecidos por el Estado de forma centralizada y a nivel federal.

De forma separada se encuentran los estudios de capacitación, aprobados rigurosamente desde instancias sindicales-oficiales –ya que reciben puntaje para escalafón–. Así, en pocas profesiones existe un grado de uniformidad formativa, como en el caso del magisterio. Su profesionalización está marcada por programas curriculares creados, revisados y aprobados por instancias oficiales y negociados con el sindicato.

f) Cuanto mayor es el grado de estructuración de un campo, mayor será el grado de isomorfismo.

Aunque no podemos esperar que exista una absoluta igualdad entre la organización central y las periféricas, el grado de similitudes organizacionales será similar en cuanto a la estructura, dado que la relación SEP-SNTE en los estados, mantiene los esquemas de reproducción política del centro, pese a los conflictos entre las partes laboral y oficial la tendencia es a reelaborar el esquema de simbiosis entre ambas instancias para reestructurar el poder político dentro de las entidades, donde el magisterio juega un papel electoral cada vez más importante en la estructura gubernamental de corte autoritario-corporativa por la que estamos transitando. La ruptura del SNTE con el PRI obligó, en muchos casos, a reestructurar esa relación con el PAN, cuya reelaboración es cada vez más exitosa conforme transcurre el tiempo. En los estados en donde el PRI recupera el poder después de un proceso de conflicto, como en Yucatán, la tendencia es que el gobernador en turno reelabore el esquema anterior y negocie con el Comité Central del SNTE una nueva simbiosis, la cual tendrá, en muchos casos, costos altos para el sistema educativo estatal. Aun cuando se logre establecer una ruptura, y la sección sindical local se distancie del centro, la tendencia es a reestructurar la relación corporativa vieja que sigue permeando con viejos o nuevos actores a la organización del sistema educativo.

Lo anterior, muestra lo complejo que es el problema del cambio en el magisterio, y que precisamente el alto grado de institucionalismo –por su tendencia al isomorfismo– es el obstáculo principal a dicho cambio o hacia lo que las autoridades, los intelectuales y las élites piensan que es una educación con calidad. Al respecto, hay que entender: que la institucionalización es más un proceso que un estado (Ynne, 1999, p. 151), lo que nos llevaría a tener ciertas expectativas en el micro nivel –las escuelas–, ya que todo proceso puede ser modificado bajo circunstancias específicas, transformando lo malo en bueno o aprovechable; cabe pensar que una variable que rompa, por ejemplo, el monopolio de las normales en la ense-

ñanza de las estrategias de supervisión y de socialización, al incluir como instancias de formación a las universidades, podría producir a mediano plazo, aprovechándose de los viejos canales de socialización, formas diferenciadas de comportamiento por escuelas, al respecto Lynne (1999) señala: “la variación en la respuesta estratégica al mismo ambiente puede producir una diferenciación en vez de isomorfismo” (p. 152).

## LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR

La institución escolar debe de estar organizada según requerimientos de lo que denominamos como “una sociedad abierta”, es decir, debe permitir la libre circulación de ideas, el irrestricto respeto a las personas y permitir el desarrollo humano de sus miembros. Debemos tener claro que una “sociedad abierta” requiere de vivir la libertad, y ésta sólo es posible si logra construirla; si constituyéndose a sí misma puede darse el marco jurídico –el cual será legítimo por esto– que permita la existencia de una pluralidad de pensamiento y acción, dentro de un sistema que establezca y mediatice los conflictos, y que favorezca el diálogo constante como forma para construir un espacio de convivencia que podríamos definir como de calidad. Éste, por definición, sería un espacio público y su esencia, por decirlo de alguna manera, sería valoral, ya que estaría en el ámbito de los valores denominados como cívicos, los cuales nos permitirían la construcción de espacios intersubjetivos que posibilitarían el entendimiento entre los diversos actores –civismo–. Concepción eminentemente republicana que como bien lo señala Camps, tomándolo de Phillip Pettit (citado por Zeledón, R., 2005), se caracterizaría por:

El individuo que ha ido ganando espacios de libertad no siempre sabe ejercer bien la libertad: tiene que aprender a no abusar de ella, a no dominar a los otros, a respetar también la libertad de los demás. En las democracias

liberales de nuestro tiempo se echan de menos las buenas costumbres que reclamaba Maquiavelo a los ciudadanos de las repúblicas renacentistas, o los hábitos del corazón que Tocqueville descubrió en los miembros de la incipiente democracia americana. Es eso lo que significa el civismo, la moral mínima necesaria para vivir pacíficamente todos juntos (p. 6).

Entonces, la escuela se estructuraría siguiendo las cuatro dimensiones de la gestión educativa: desde lo pedagógico, con la obligatoriedad de una enseñanza constructivista que le permita al alumno desarrollar su autonomía –trabajar por proyectos– dentro de un espacio de responsabilidad y respeto; desde lo administrativo, con un buen servicio, tanto para el personal académico de la institución como para los alumnos y maestros, esto es, hacer de la rendición de cuentas el centro del desempeño de servicios administrativos institucionales; desde lo social, al propiciar la participación social –los padres de familia– al interior de la institución en todas las dimensiones de la misma, como garantía de esa rendición de cuentas o como “clientes” o ciudadanos atentos de lo que pasa en ella; y desde lo organizacional, mediante la existencia, formación y consolidación de cuerpos constituyentes y auto constituidos en todos los sectores o dimensiones de la institución.

Así, como menciona Gairín (2003, p. 227), tendríamos instituciones que se apoyan en el talento, que pasan del control a la confianza o:

Las organizaciones que se apoyan en el talento están evolucionando en la forma desde sistemas jerárquicos basados en el control a sistemas más difusos basados en la confianza. Del típico organigrama piramidal en el que los que estaban en la cúspide daban órdenes e instrucciones a todos los demás, a través de un entramado de funciones definidas, se está pasando a la organización de tipo matricial en la que se entrelazan las funciones convencionales y las responsabilidades por actividades o proyectos concretos. Entre ambos modelos cabe situar el modelo emprendedor, en el que las típicas funciones del jerárquico se convierten en un sistema de servicios

profesionales que se ofrecen a los diferentes proyectos que se estructuran a partir de unidades de negocios.

Siguiendo la lógica del modelo emprendedor, se diseñaría un proyecto cívico al interior de las escuelas, el cual recibiría ciertos servicios tanto tecnológicos como de apoyo logístico en general, según el desarrollo y el tipo de proyecto emprendido por las comunidades de alumnos (podrían ser varios proyectos, incluso por institución, compitiendo o colaborando entre ellos). Hay que recordar que, según el esquema planteado desde el modelo posburocrático, el modelo emprendedor está basado en la cultura del proceso (Gairín, 2003, p. 229). “Orientado claramente hacia el cliente con un sistema de liderazgo emprendedor y descentralizado. Se abandona el organigrama unitario y se invierte la imagen piramidal con el objetivo de que la información que emerge de los clientes fluya con facilidad e influya más eficazmente en las decisiones de los directivos”.

En el caso de los clientes –los alumnos–, éstos tenderían a formar una gran comunidad –o subcomunidades con lógica propia, según los proyectos particulares de cada cual y sus propio intereses–, siguiendo el modelo de redes, la que está formada por un conjunto de nodos, que representan las unidades de decisión que están interrelacionadas entre sí o como dice Gairín (2003): “la cultura de red concibe (a) la organización como un conjunto de empresas que colaboran a través de una cadena de valor para producir y entregar productos y servicios al cliente” (p. 229).

La vinculación entre ambos modelos garantizaría la competencia tecnológica necesaria para los funcionamientos de las unidades particulares de corte escolar –vistas como nodos– que nos permitirían, dentro de un liderazgo estructurado desde la dirección, la posibilidad de cubrir las necesidades –logística– de funcionamiento de la red.

De acuerdo con lo anterior, tendríamos el problema central del proyecto, es decir, la estructuración jurídica de lo endógeno, ya que

asumimos que las escuelas no pueden ser organizadas desde afuera, sino a partir de sí mismas. Lo que llega de manera externa es el apoyo de una organización. Al interior se necesita una estructura jurídica que le permita a la institución asumir los nuevos liderazgos, dentro de un espacio público donde las reglas del juego estén establecidas y los equilibrios estructurados. Tenemos aquí el viejo problema o la vieja trampa entre lo constituido y lo constituyente, en la que no hay que caer, porque lo que hay que impulsar es la formación de los cuerpos *–corps–* constituidos (Peters, 1999) que se estructuran alrededor del espacio público, en el que se planean los cursos de acción y en donde, lo que finalmente se crea, es el poder que detentan los líderes naturales *–poder que viene del apoyo, respaldo que los individuos–* dentro de su grupo de origen *–corp–* y que, sustentados en las promesas mutuas, le otorgan su representación en referencia a la confianza o autoridad *–autorictas–* que tenga ante sus pares, ya que según Arendt (1998):

Los hombres de la revolución americana, entendieron por poder el polo opuesto a la violencia natural, prepolítica. Para ellos, el poder surgía cuando y donde los hombres actuaban de común acuerdo y se coaligaban mediante promesas, pactos y compromisos mutuos; sólo un poder tal, basado en la reciprocidad y mutualidad, era un poder verdadero y legítimo, en tanto que el pretendido poder de reyes y príncipes o aristócratas era espurio y usurpado, porque no se derivaba de la mutualidad, sino que se basaba, en el mejor de los casos, en el consentimiento (p. 188).

Así como el espacio pedagógico está constituido dentro de las instituciones escolares, también el espacio político *–basado en el modelo de las redes–* debe organizarse sin pensar que hay una estricta división entre ellos, ya que se trata de impactar desde lo político sobre lo pedagógico, entrar y buscar un equilibrio. Los alumnos por grupo, por organización o por proyecto, deben tener espacio *–físico y jurídico–* para reuniones semanales y mensuales, en las cuales se discutan los problemas del grupo *–en sentido amplio–*: su avance,

la pertinencia de lo que realizan con sus maestros, amigos y otros grupos –con quienes se interrelacionan y se comunican al interior o al exterior de la institución–, además de las estrategias utilizadas en los proyectos, los problemas con sus maestros, las disfuncionalidades de conducta, etcétera.

Aquí podríamos abrir un paréntesis para hablar de algunas características de este trabajo en conjunto que llamaremos colaborativo, porque está en función de una orientación hacia algo y significa la obtención de una ganancia para resolver algún aspecto que está definido de manera consensual como problemático o insatisfactorio. Gairín (2003) señala que “las estrategias colaborativas han de significar una ganancia para los implicados, o compartir la idea de que ha habido una ganancia, y conllevan a la normalización de algún aspecto. El sentido de normalización es aquí el de direccionalidad (se orienta a algo)” (p. 50).

El concepto de colaboración se encuentra dentro de los procesos de calidad (Gairín, 2003) y está basado en “una cultura común que es asumida de manera unánime y en ella se referencian a menudo los procesos colaborativos. También se menciona la colaboración actualmente como un modo de vida de las organizaciones identificadas como escuelas de calidad” (p. 49).

Asimismo, este autor señala que:

Identificamos como estrategia colaborativa como una forma habitual de actuar en el contexto donde nos situemos, llevada a cabo de una forma intencionada y planificada entre varias personas que comparten un interés común, con el objetivo de impulsar proyectos, de participar en las decisiones y de resolver problemas o de afrontar una situación de forma eficaz y eficiente. [...] Las estrategias colaborativas quedan así ligadas a la realización de actividades colectivas y, en ese sentido, resultan necesarias para la realización de proyectos colectivos que son, a la vez, la concreción de la existencia de una cultura colaborativa (p. 49).

En el mismo sentido, Mary Anne Raywind (1999) añade:

Esto hace que se les de a los planificadores de programas responsabilidad y autoridad para crear y poner en práctica su propia visión de la enseñanza. A todo el personal docente debe comprometerse en dicha planificación, si la novedad y la singularidad han de compenetrarse y manifestarse en todo el ámbito de la escuela y no sólo en clases y actividades suplementarias. Se cree que este genero de compromiso en la planificación explica por qué los informes de los maestros en escuelas de élite dicen que su trabajo es de índole más profesional de lo que fue en el caso de sus puestos previos. [...] en vez de desempeñar el papel de consumidores de materias y planes de estudios, deben funcionar como creadores de ellos, esto quiere decir que se espera de los maestros creatividad en vez de conformidad (p. 204).

Como condición para llevar a cabo un proceso colaborativo debe establecerse un espacio público abierto de irrestricta libertad de expresión sin temas tabúes donde —a partir de una estructura en red— se encausen acciones iniciales y se perfeccionen otras que ya están iniciadas, así como que se reciban solicitudes y se den resultados de las gestiones realizadas. Aquí se debe trabajar por “grupos de interés”, en relación a proyectos establecidos por la institución, a los que se adscriban los alumnos para aprender y de manera posterior, en grados superiores, logren trabajar de forma autónoma y aprendan a desarrollar el talento mediante la generación de nuevos proyectos, cuya factibilidad dependerá cada vez menos de la estructura jerárquica de las instituciones y más de los procesos participativos y colaborativos iniciados.

Dada la lógica política del modelo, éste se organizará alrededor de una estructura de poder abierta, en la cual todos los líderes naturales se mantendrán de facto en contacto constante e informal con su grupo de forma permanente. La escuela permanecerá con una estructura de organización estudiantil que generará líderes naturales, pero para su control o autocontrol y para tratar de evitar el peligro de la cooptación corporativa desde la dirección o por grupos de maestros, padres u otros deberá permitirse y alentarse la formación

de grupos de interés entre los alumnos, incluso mediante un registro abierto que les otorgue rango institucional –de facto serán grupos de presión–. La estructura de las organizaciones estudiantiles deberán funcionar por mandato revocable porque de esto dependerá su registro.

A la larga, los grupos de creación independiente se disputarán el control de las organizaciones existentes oficialmente –sociedad y consejo de alumnos– con lo que se garantizará la creación de cuerpos que se constituyan a sí mismos, –y que en el futuro serán constituyentes a su vez–, lo cual es el objetivo central del proyecto de formación cívica.

Los miembros de estos grupos deberán tener un marco jurídico –marco límite– que minimice la tendencia hacia la autodestrucción y el desorden; cuando se rompe el objetivo central de la institución que es el aprendizaje y se opta sólo por el conflicto político reivindicador de lo social se cae en este tipo de problemas –algunas normas límite podrían ser, además del reconocimiento de sus pares: tener un buen promedio –razonable, alrededor de ocho– y estar estructuradas según criterios consensuados y sensatos. Gairín (2003) señala que:

La colaboración exige criterios pero también normas, siempre que éstas sean aceptadas y no sean impuestas. La aplicación del concepto que tratamos implica el establecimiento de criterios/indicadores predefinidos, pero también abiertos y que se reelaboran. De cualquier forma, las normas y criterios no definen por sí mismas a las estrategias colaborativas si no existe, paralelamente, orientación o direccionalidad (p. 50).

Los líderes deben comprometerse a mantener y acatar los convenios, al menos anualmente, ya que se trata de ser una persona con cierta autoridad moral ante sus pares –tener condición humana en sentido arendiano–, y, para el ejemplo de la autoridad moral, están las buenas notas en una institución educativa, si éstas devienen de un auténtico proceso de formación nos permitirían luchar, de

algún modo, en contra de la mediocridad prevaleciente en las “virtudes de las masas” y culturalmente se reforzarían ciertos rasgos de la personalidad, los cuales siguiendo el pensamiento orteguiano–, podríamos denominar como aristocrático-académicos, mismos que están en contra de los impulsados por los medios, ya que éstos tienden a resaltar la popularidad mediante la vulgaridad extrema, copiada las más de las veces de la televisión estadounidense, en la cual son resaltados valores propios de las masas, valores enemigos de las organizaciones ciudadanas que promueven la excelencia académica y la participación democrática.

Es un hecho, la dificultad de aceptación de la existencia jurídico legal con plenos derechos de igualdad de estos grupos por parte de las autoridades educativas, ya que su reconocimiento llevaría a una pérdida de su poder adquirido tradicionalmente–en sentido *weberiano* entendido como dominación– la sola presencia reconocida e institucional de estos grupos representa un choque en el ámbito político de la organización y puede dar lugar a graves disfuncionalidades y problemas al interior de las escuelas, en donde el intento del manejo corporativo por el lado de las autoridades, grupos de maestros, de padres u otros será continuo. Asimismo, en el lado contrario, algunas escuelas que se encuentren en lugares de amplia criminalidad, con pandillas organizadas en su interior, también pueden enfrentar problemas de un mayor empoderamiento de estos grupos, por lo que debe existir un árbitro ante el que se lleven a cabo diversas quejas –y quien pueda iniciar acciones de corrección–, tanto los alumnos, padres de familia como maestros.

No debemos olvidar que la sociedad en la que vivimos es resultado de una propuesta política que resaltó la libertad de las empresas privadas, consistente en la libertad de mercado, un falso principio –de libertad–, que redujo y limitó la participación política de los ciudadanos en cuerpos instituyentes, autónomos y autogestivos que pudieran tener un tinte claro de competencia, así como de participación pública. En nuestro país, el movimiento del 68 mostró los límites del sistema en ese entonces, los cuales sigue

negando en la actualidad —a pesar de la transición a la democracia del 2000— a propiciar una cultura de la participación ciudadana que debería comenzar en las escuelas y ser el centro de la enseñanza del civismo, el cual tiene dos ámbitos de aplicación en el currículum, al interior de las instituciones escolares, éstos son: una participación constante por parte de los alumnos con la concurrencia de grupos diversos en discusiones públicas con sus pares, grupos de maestros y consejos escolares —de los padres y autoridades—, institucionalmente estructurada, que permita definir las políticas internas de las instituciones, además del espacio tradicional al interior del aula en donde, como materia, analice y defina las bondades de la libertad pública en la cotidianidad de los sistemas democráticos actuales; y una estructura flexible de poder, interna, normativa y jurídicamente estructurada, a partir de espacios públicos de consulta y discusión con grados de autonomía suficientes para darle sentido a una política participativa y plural en las escuelas.

Hay que recordar que, “la concepción republicana que manejamos como país, está supeditada más a la división por funciones que al equilibrio de poderes propuesto por Montesquieu, lo que produce la existencia de privilegios y el crecimiento constante de la impunidad, ya que lo que caracteriza al republicanismo es el gobierno de leyes” (Aguilar, 2006, p. 43), las cuales, en una sociedad compleja como la nuestra, están vinculadas a la existencia de las instituciones y, por ende, al respeto y legitimidad que los ciudadanos sienten que les deben; así, el viejo concepto weberiano de “dominación” engloba adecuadamente a la idea planteada, concepto que muestra una crisis en la legitimidad de nuestras instituciones y que ha puesto en jaque, desde las elecciones de 2006, al nuevo gobierno calderonista.

Esta debilidad endémica de nuestra democracia republicana, que tiene su origen más en una deficiencia en la concepción republicana de las instituciones del país que en su representatividad plural y que ha orientado a la ciudadanía en la búsqueda de la democracia como estructura simbólica de legitimación política, ha creado desde el 2000 una serie de expectativas de cambio que no se han dado —ni se

ha entendido en que consisten bien a bien— en la práctica política, ésta ha seguido la tendencia de las estructuras prepolíticas del viejo corporativismo priista, al no haberse entendido que la efectividad del cambio democrático depende de una estructura republicana que haga efectiva esta participación, llevándola de las urnas a la cotidianidad de las decisiones dentro de las instituciones, lo que ha dado origen en lo macropolítico a una partidocracia en la lógica de las acciones de gobierno y a una falta de gobernanza. Así, Aguilar (2006) indica que:

En la perspectiva de la Comisión Trilateral, la ingobernabilidad probable o inminente es resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social (gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones entre organizaciones empresariales y sindicatos [...] que destina al Gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar la desconfianza social, puesto que al no estar en condiciones de proveer a los ciudadanos con los bienes y servicios que materializan su compromiso con la justicia y la seguridad social deja de ser leal a su principio de legitimidad. El descenso progresivo de la eficacia del Gobierno genera una caída del consenso social, que podría manifestarse en diversos conflictos, inconformidades y cuestionamientos que deterioraran a su vez ulteriormente la capacidad de respuesta del Gobierno, con lo que se originará un círculo vicioso y una escalada de ingobernabilidad (p. 57).

Además del fin obvio de formación cívica y ciudadana que buscamos, las acciones que resulten como fruto de este modelo organizacional tendrán que ver también con nuestra inclusión como país dentro de la llamada “sociedad del conocimiento”, la cual requiere de individuos que sean capaces de transitar del viejo esquema de gestión del trabajo por funciones, burocrático y tradicional, a uno por competencias que consiste según Gairín (2003) en:

Detectar y fomentar los atributos y conocimientos demostrables de una persona, que le ayudarán a desarrollar con éxito su carrera profesional y

a correlacionarla con las necesidades del proceso productivo empresarial. En definitiva la organización por competencias es el sistema de relaciones humanas y de trabajo de aquellas organizaciones que han reducido los niveles jerárquicos y se han dotado de organigramas menos piramidales y más aplanados. Para llevarla a cabo deben plantearse el análisis de los procesos y la definición de los flujos de trabajo en horizontal (p. 231).

Otra idea presente en este paradigma es la del trabajo en equipo, para hacer de la institución una organización que aprende, en donde los miembros de los equipos se coordinen dialógicamente en su interior, entrenándose de manera cotidiana para ganar, participar y autogestionarse; ser, en todo caso, organizaciones en las que la libertad esté sobre la obediencia y el servilismo, lacras de la sociedad de masas en la que vivimos.

Para llegar a una “organización que aprende”, se requiere desarrollar un cuerpo directivo profesional y sustituir el modelo directivo actual, el cual no es profesional y se contenta con integrar de facto la formación de maestro con la antigüedad y la negociación con el sindicato en una forma aparentemente paritaria, tal y como observamos en la parte dos del capítulo 1 de este estudio.

La profesionalización debe orientarse a la formación de líderes que conozcan un modelo de gestión pública –para la escuela pública–, adecuado a la filosofía organizacional del proyecto, el cual se ubica dentro el modelo de gestión estratégica o de la Nueva Gestión pública (NGP) que se significa como un proceso de dirección de políticas –liderazgo–, el cual, según Martínez (2002) se divide en:

- a) Una fase de educación desde arriba de una filosofía de autoorganización y aprendizaje –aprender a aprender– con la finalidad de manejar la capacidad de gestión, el control estratégico, trabajo en equipo, gestión por objetivos reingeniería, empoderamiento y calidad total –criterios–.
- b) Una fase de cascada consistente en un proceso de doble vía en todos sus niveles, éste comprende una visión, estrategias,

políticas, valores hacia la participación y la responsabilidad, reingeniería, organización con autodiseño, evaluación y autoevaluación permanentes.

- c) Un proceso de empoderamiento –*empowerment*– en todos los ámbitos mediante el cambio de valores.
- d) Aplicación constante de técnicas para la sistematización y el desarrollo de habilidades creativas con capacidad para la evaluación y el diagnóstico situacional y el desarrollo de habilidades para transitar dentro de la denominada sociedad de la información con habilidades comunicativas de recepción y retroalimentación dentro de ella.

El director tendría como misión principal desarrollar un proyecto de intervención que tienda a modificar el sistema organizacional orientándola hacia el empoderamiento de los diversos actores escolares, con una cultura de participación y colaboración que lo propicie y lo vea como una forma de autoorganización y responsabilidad, que incida en ámbitos específicos como: “valores, creencias, normas símbolos lenguaje y tecnología” (Martínez, p. 402), los cuales sustituyan a la cultura tradicional estructurada alrededor del clientelismo, el corporativismo, el nepotismo y a todos aquellos modelos basados en los intereses personales de los directores.

Son cuatro los factores de liderazgo en la gestión moderna:

- a) *Focus*. La tarea de focalizar las prioridades estratégicas de la organización y la necesidad de concentrarse en ellas.
- b) *Fast*. Tarea de comunicación y respuesta rápida.
- c) *Flexibility*. Adaptación a lo cambiante del ambiente –función estratégica–.
- d) *Friendly*. Centrada en las tareas de construcción de redes sociales para facilitar y propiciar el empoderamiento (Kanter, citado por Martínez, p. 406).

En el primer punto se tendría la labor conjunta del director y el consejo escolar que se complementarían con la participación de los

padres de familia, maestros y alumnos. Estos últimos con atribuciones diferenciadas según la institución –primaria o secundaria–, grupo que se estructuraría con un esquema de integración paritario que evite el mayoriteo automático.

El segundo punto requeriría de que el director contara con las atribuciones para la toma de decisiones rápidas, las cuales estarían mediadas por el establecimiento de redes de decisión institucionales, evaluado de manera permanente por el concejo, en función del rendimiento y sus logros –rendición de cuentas–, para lo que requiere un espacio de responsabilidad amplio –empoderamiento–.

La flexibilidad va ligada al poder democrático que exige la función de liderazgo, mediada tanto por la forma en que se elige al consejo y al director, como por la manera en que encausan la acción pública y la legitimidad que adquieran en el proceso. Para lo anterior se requiere de una estructura auxiliar para la elección de los profesores y los padres de familia, que garantice la búsqueda de consensos, mediada por la legitimidad de esas estructuras –clubes de padres y claustro académico–. Dentro del Consejo Escolar, debe de haber representatividad diferenciada y ponderada porcentualmente, es decir, para la primaria podemos partir de establecer un espacio de aprendizaje en el cual los alumnos tengan una representación simbólica los dos últimos años –quinto y sexto–, pero con una participación activa de todos los alumnos del plantel, y así crear un ámbito cultural propicio para el surgimiento de una cultura cívica. En nivel secundaria la participación sería ponderada y dejaría de ser simbólica, para hacerse paritaria entre maestros, padres de familia y alumnos. Las fórmulas pueden ser diversas, lo importante es evitar el predominio de un sólo sector en la institución.

La elección del director en nuestro país es un asunto vertical, en el que priva la antigüedad y en donde el papel del sindicato prevalece muchas veces sobre las necesidades institucionales. De esta manera, llegan a la dirección personas con una experiencia en las escuelas tradicionales y poco propensas y capacitadas para el cambio. Se plantea la profesionalización del docente –a mediano plazo el pos-

grado en el ámbito de la gestión educativa tenderá a ser obligatorio— como elemento central del acceso al puesto y/o su certificación ante organismos especializados. Otra característica del puesto es su paso a personal de confianza, sin merma de sus derechos laborales y prestaciones, en caso de ser personal docente o de base —lo cual no sería obligatorio—. La idea central estaría en la revocación del mandato cuando lo consideren necesario aquellos que lo eligieron, a petición de la asamblea, por cualquiera de las partes y mediante un proceso respaldado por los principios de transparencia, derecho de réplica y causa justificada, la que podría estar dictaminada en casos graves por un árbitro externo —un defensor del ciudadano—, lo que caracterizaría a los motivos dentro del espectro de los derechos humanos, sacándolo del ámbito estrictamente académico, político u otro, causas que estarían vinculadas para su revocación a la tradicional reelección.

En el cuarto punto, la débil línea entre patrimonialismo y autoridad —de corte moral y no la derivada del nombramiento—, debe ser superada por la vigilancia constante de los órganos constitutivos de la comunidad, los que dispondrán de elementos como la revocación del mandato —para la dirección— y atribuciones de índole jurídica para iniciar actos de responsabilidad administrativa —las demás estructuras colegiadas, evitando el monopolio del consejo—. El logro de una estructura participativa y colaborativa de la que emane autoridad generaría un liderazgo con poder político democrático —basado en la fuerza de su representación— para el ejercicio efectivo de su función directiva, no vinculada directamente o en forma dependiente a redes de poder corporativo externas o internas.

De acuerdo con lo anterior, en cada escuela existen al menos cuatro tipos de tareas y las características de éstas deben prevalecer en el entendido de que son las “reglas del juego” y la participación engloba sólo tareas específicas detalladas previamente. Brian Rowan (1999) clasifica las tareas de la manera siguiente: rutinarias, como una estrategia de control total —entrada a clases, horarios, etcétera—;

críticas, como una estrategia con base en la producción –mejorar la calidad académica–; diagnósticas, como una estrategia fundada en el control del proceso –conocimientos verdaderos que permitirán encauzar planes de acción no sujetos al sentido común– e inspirativas, con estrategias de control social –éstas permiten el autocontrol y control por parte de la institución del conjunto de actores sociales que participan en las acciones y la toma de decisiones–.

### **LAS TIC COMO DETONANTES DE LOS NUEVOS MODELOS DE APRENDIZAJE**

La escuela actual nos muestra un desfase entre el mundo de la economía, el de la política y, el de esta misma, el de lo social. La nueva sociedad de la información y del conocimiento que tiene sus antecedentes en el mundo industrial de los años 60, la cual se comienza a desarrollar desde los 80 con internet y el surgimiento de las nuevas comunidades científicas entre universidades, institutos y las empresas que empiezan a trabajar en red, se consolida en la década de los 90, periodo en el que crece de manera vertiginosa en una expansión geométrica que se ha exponenciado en el nuevo siglo.

Así, según Castells (2007) la sociedad más exitosa en las evaluaciones educativas es la finlandesa. “La sociedad más avanzada en el mundo en el uso y difusión de información y comunicación y uno de los grandes centros de innovación tecnológica del planeta” (p. 26). Asimismo, este autor indica que “estudios comparados del desarrollo de la sociedad red en varios países, muestran que la organización de las actividades económicas, políticas, culturales, de vida cotidiana, en torno a redes de relación basadas en tecnologías electrónicas, constituyen un común denominador que tiene importantes consecuencias sobre la forma de vivir y hacer en todos los ámbitos de la vida social” (p. 26), en tanto que para América Latina “la penetración de internet en 2005 sólo llega a 13% de la población” (p. 47).

La pregunta que tenemos que contestar es ¿si es suficiente el impulso del mercado para avanzar hacia un entorno de mayor penetración en el manejo y uso de las nuevas tecnologías? La respuesta es clara: no es suficiente. Si queremos avanzar hacia un proceso de modernización digital con un alcance masivo en el uso de estas tecnologías requerimos de una revolución en este ámbito y ésta tiene que girar alrededor del sistema educativo, ya que sin las habilidades requeridas, no sólo para comunicarse por estos medios sino para integrarse a la nueva generación de Software social –Web 2.0–, la brecha entre nuestro país y el resto del mundo será cada vez mayor. Una vez más, el ejemplo de Finlandia y otros países es sacado a relucir por estos analistas. Así Luis Rubio (2008) señala que:

Quizá el prototipo más evidente sea Finlandia, país con elevados niveles de educación, mínimas desigualdades sociales y toda una economía dedicada a la adopción y a la adaptación sistemática de nuevas tecnologías, pero el fenómeno se puede apreciar en una amplia diversidad de naciones que con gran rapidez se incorporaron a la era digital: Singapur, Corea, Suecia, Israel, Irlanda. Otras más comprendieron el fenómeno y desarrollaron estrategias para acelerar sus propios procesos y saltar etapas en el camino: ahí está igual Estados Unidos que Francia, Japón y Chile (p. 11).

El autor añade que lo importante es el desarrollo de una política pública “expresamente diseñada para inducir la adopción de las tecnologías digitales, igualar las condiciones para que toda la población –independientemente de su origen social– tenga la misma oportunidad de acceder a las nuevas tecnologías y, con eso, a las posibilidades que entraña semejante empresa” (p. 11).

Por su parte, Alejandro Pisanty (2008) menciona lo siguiente:

Internet, internet, internet. La agenda digital no puede construirse sobre la base de eufemismos como “las modernas redes de telecomunicaciones”. Con esto o sin esto, tiene que ser explícito el compromiso con internet, porque la palabra engloba todas las capas del modelo, desde la física, por-

que conlleva la comunicación multidireccional, el apego fanático a los estándares que garantizan la interoperabilidad, la comunicación más allá de fronteras de países, regiones, culturas, grupos de edad, ocupación o profesión, la gobernanza “*multi-stakeholder*” entre participantes en pie de igualdad. Y porque en el imaginario colectivo es símbolo de acceso a bajo costo, bajas barreras de entrada para la creación y puesta en marcha de negocios, el espacio de la ONG también, y un atractivo componente lúdico que invita a trabajar y producir con alegría (p. 12).

Y entonces, nos preguntamos junto a este autor, ¿por qué no la computadora *One Laptop per Child* (OLPC)? Magnífico programa que debería ser una prioridad a nivel educativo y un objetivo a alcanzar en este sexenio, propuesta que difícilmente encuentra oponentes políticos entre los diversos partidos de nuestra muy folclórica vida pública. Pisanty hace énfasis en que su implementación sería una revolución en el modo de hacer las cosas en la escuela, preguntándose y contestándose a la vez: “¿van a estar los maestros, los padres de familia, las escuelas, todo el entorno, a la altura requerida para aprovechar las oportunidades que tecnologías como ésta proveen? Los niños y jóvenes, sí” (p. 14).

Sin embargo, a pesar de esta visión optimista de la realidad, el problema es el mismo ¿Podrán las escuelas y sus maestros diseñar o utilizar un modelo pedagógico acorde a las nuevas necesidades de uso y operación de las nuevas tecnologías? Sin una adecuada plataforma organizacional que “obligue”, vía la gobernanza, a las escuelas y a los docentes a integrarse a esta revolución digital no lo lograremos.

Es imperativo avanzar hacia estrategias nacionales para el desarrollo digital, tal y como lo recomienda la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y esto es un asunto muy complejo ya que, según Martín Hilbert (2008, p. 18), “al tratarse de una tecnología de propósito general, las políticas tienen efectos en diversos ámbitos y niveles, involucrando autoridades del sector público y privado, desde el nivel estratégico, hasta el operativo” (p. 18).

Por otro lado, el aprendizaje del conocimiento científico está vinculado fuertemente al impulso de las nuevas tecnologías y es una prioridad dentro de las competencias laborales para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, pero no sólo eso, es imprescindible en todo proyecto democrático participativo que incentive los procesos de calidad por encima del sentido común de las masas, ya que crea una sociedad informada que asume un nuevo rol cívico participativo a partir de las nuevas habilidades o competencias adquiridas en este campo, como menciona Bonil (2004):

La alfabetización científica y tecnológica, y con ella la corriente CTS (Ciencia, Tecnología, Sociedad) es un concepto que nace con la finalidad de que los ciudadanos sean capaces de participar en el proceso democrático de toma de decisiones y en la solución de problemas de la sociedad relacionados con la ciencia y la tecnología. Persigue incentivar el interés de la ciudadanía en formación por la ciencia, acercarla a los estudiantes y a la sociedad promoviendo el aprendizaje de contenidos científicos de relevancia social y económica y la conciencia de los problemas y beneficios inherentes al desarrollo científico y tecnológico. El punto de partida es el conocimiento de las ciencias como patrimonio de conocimiento. Es desde dicha idea que se habla de la importancia de democratizar dicho conocimiento dado que se vive en una sociedad tecnológica. El objetivo es que la ciudadanía entre en la ciencia para desde su conocimiento intervenir en la sociedad y con ello poner de relieve la dimensión social de la ciencia y la tecnología (p. 5).

Asimismo, Kemp (citado por Bonil, 2004) menciona la formación en tecnología es:

Una dimensión procedimental en la que se destacan como rasgos más relevantes la obtención y uso de la información científica, la aplicación de la ciencia en la vida cotidiana, la utilización de la ciencia para propósitos sociales y cívicos, y la divulgación comprensible de la ciencia al gran público (p. 4).

Entre nuestras fortalezas, tenemos que la penetración de internet en México es mayor al promedio latinoamericano, ya que, según Mariscal y Aldama (2008), llega –para 2005– a 18%, sólo superados por Argentina y Chile con 26% y 36% respectivamente, con un porcentaje en zonas urbanas de 32%, mientras que lugares como el Sureste de México presentan un 6%.

Para el sistema educativo mexicano tenemos que: *a)* primaria (2005), 81 mil escuelas tenían computadoras, es decir, menos de 40% y sólo 37 mil contaban con acceso a internet y *b)* secundaria, de 27 mil 413 89% escuelas contaban con computadoras, aunque sólo estaban conectados a internet 72 mil equipos de un total de 309 mil 435 (Garza-Cantú, 2008, entrevista a Jorge Santibáñez, titular de Planeación y Evaluación de Política Educativa de la SEP).

En esta entrevista el funcionario puntualiza que para impulsar la alfabetización tecnológica las estrategias son cuatro: equipamiento, contenidos, capacitación y conectividad. Asimismo, indica que según el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, existen 156 mil 596 aulas de medios equipadas con telemática para primarias y secundarias generales y técnicas (51.9% del total), siendo la meta en 2012 la totalidad de las aulas 301 mil 593. Para secundaria tienen programado tres modelos para abatir el analfabetismo tecnológico, el primero es un aula de medios; el segundo, un aula de medios con apoyo del profesor y el tercero es Enciclomedia.

Esta información es congruente con el objetivo 3 del Programa Sectorial de Educación (2006-2012), el cual señala que se pretende: “impulsar el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento” (p. 4) así como:

El uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación, para que México participe con éxito en la sociedad del conocimiento. Se promoverán ampliamente la investigación, el desarrollo científico y tec-

nológico y la incorporación de las tecnologías en las aulas para apoyar el aprendizaje de los alumnos. Se fortalecerá la formación científica y tecnológica desde la educación básica, contribuyendo así a que México desarrolle actividades de investigación y producción en estos campos (p. 4).

Para los profesores, Santibáñez indicó que existe un convenio SEP-SNTE para manejar un fideicomiso de mil 700 millones de pesos para equipar a los maestros, hasta la fecha se han capacitado, para el uso de la tecnología de la información en el aula, a 220 mil docentes de primaria y secundaria, es decir, 24.2%, y la meta es llegar a 75% del total 682 mil 175. Asimismo, se ha intentado transformar a las escuelas en centros comunitarios de convergencia tecnológica, con conexión al Sistema Nacional e-México, aunque no se ha logrado por los problemas de horarios de las instituciones escolares.

En cuanto a la Secretaría de la Función Pública, en lo referente al mejoramiento de la calidad y productividad gubernamentales, y de forma específica para el sector educativo, según la revista *Política Digital* (2008): “la SEP tiene claro que de lo que se trata, es de equipar todas las aulas de educación básica y media con TIC para que estén al alcance de todos los estudiantes. Pero tan o más importante que eso es alfabetizar digitalmente a los maestros” (p. 47).

En México, al igual que en toda América Latina, se está atacando en mayor o menor grado el problema de la alfabetización digital desde el ámbito de la educación básica, pero los resultados no son muy alentadores y marcan, al igual que los programas de capacitación docente, un desfase entre lo que se aprende y la productividad del docente en el salón de clases, medidos según indicadores de calidad educativa con relación a los programas establecidos como en el caso de la carrera magisterial en México.

Desde mediados del siglo pasado el problema de la formación de los docentes en sus instituciones formadoras ha ido acorde con el problema de su formación en un mundo en el que la dinámica del conocimiento estructuraba las nuevas relaciones entre los hombres y entre éstos y el capital. Desde los años 90 y con motivo de las

evaluaciones realizadas tanto por la OCDE, el BM y la UNESCO, además de los propios ministerios de educación de los países de América Latina, estas organizaciones detectaron el desfase grave entre la escuela y las nuevas necesidades formativas, que tanto desde el ámbito del desarrollo humano, como desde el industrial y empresarial, van de la mano con la productividad y el desarrollo propias de una sociedad pos-industrial.

En América Latina la escuela es impulsada hacia una reforma integral que tiene entre sus exponentes principales a Argentina, Chile y México, y a algunas otras regiones del continente, en donde, de la mano de la crisis económica la década de los 80, el Banco Mundial hace suyos dos principios: descentralización y desempeño (Aguilar 2007). El primero lo aplica a los sistema educativos y el segundo a una reforma laboral profunda que busca mejorar el desempeño docente mediante prácticas que, por un lado, disminuyan y, por otro, reorienten –del salario al sistema educativo– el gasto público en educación en un entorno de crisis económica y de deterioro real del salario.

A su vez, la idea del desempeño busca mejorar el trabajo docente en la escuela, el cual es visto desde la óptica de las evaluaciones, como el responsable principal del deterioro educativo de las nuevas generaciones, por lo que propone que debe darse una reforma importante en lo laboral, misma que relacione el ingreso al trabajo realizado –desempeño–, mediante instrumentos como la evaluación y la acreditación.

De forma alternativa a este proceso, y desde la lógica del nuevo modelo de mercado, se busca integrar al sector privado dentro el ámbito educativo para, a partir de la lógica de la mano invisible, lograr mejoras sustanciales en el desempeño de las instituciones mediante diversos instrumentos como los *vouchers* o las *school choices*, los cuales fomentan la competencia por matrícula.

El fracaso de las evaluaciones, sobre todo para lo que respecta a los sectores tradicionalmente marginados de América Latina, a finales de siglo pasado y a principios del nuevo, hacen evidentes a las

fallidas reformas hacia el maestro, ya que los esquemas de actualización y formación no han podido resolver el problema de la calidad de la clase, última instancia en donde se educa. Esta situación deja al descubierto el fracaso en la formación y actualización del magisterio que, como el caso de la carrera magisterial en México, significaron –y significan–, un gasto que en muy poco contribuyó –y contribuye– a elevar la calidad de la educación.

Lo anterior pone en crisis a una de las recomendaciones del proyecto de mercado hacia el que se orientaba la nueva reforma educativa, el de la actualización, el cual estaba reemplazando al modelo de la formación estructurada tradicionalmente alrededor de las escuelas normales y debía propiciar una rápida reorientación de los sistemas educativos hacia formas de aprendizaje participativo.

En México, al contrario del resto de América Latina, las reformas fueron bastante tibias por la fuerte oposición que ha ofrecido el sindicato de maestros. Las vinculaciones políticas de corte estructural dentro del sistema político ya habían evitado la descentralización iniciada a principios de los 90, y ésta quedó en una simple desconcentración administrativa. Las nuevas alianzas con los grupos políticos recién llegados a raíz del cambio de gobierno en el 2000 provocaron que las reformas al sistema educativo fueran tibias en sus efectos y de poco impacto real en el ámbito de la calidad, a pesar de que algunas fueron muy ambiciosas, como la extensión a 12 años del nivel básico o la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Así, se encuentran en tela de juicio las soluciones tradicionales formadoras, capacitadoras o actualizadoras que son estructuradas desde un nivel técnico –aprendizaje de habilidades pedagógicas–, implementadas mediante cursos presenciales que toman los maestros en los recesos laborales, dejando de lado el nivel organizacional, el cultural y el tecnológico como condiciones necesarias para llevar a cabo una reforma educativa que tenga –desde sus inicios– la oportunidad de ir estructurando los espacios necesarios de participación que lleven al mejoramiento de la calidad integral, por la cual debe pasar toda institución educativa.

Al retomar la idea del desfase entre una realidad cada vez más participativa y democrática, proclive al cambio en el ámbito de lo económico, lo político y lo social y, por otro lado, la escuela mexicana autoritaria, vertical y con una cultura centrada en la obediencia y la domesticación se nos muestra un mundo escolar ajeno a los cambios estructurales que a los países desarrollados les ha permitido transitar hacia la nueva sociedad del conocimiento y la información, con el aprendizaje de habilidades y valores; dada su ausencia en la educación mexicana y en general en Latinoamérica, nos lleva a la profundización de la brecha que nos separa de los países del primer mundo. Los mexicanos, miembros del subdesarrollo, en donde la pobreza se ha vuelto endémica y sólo una pequeña élite es beneficiada con una escuela de calidad, vamos, por un lado, tomados de la mano de un sindicato ya obsoleto en sus planteamientos educativo-laborales y, por el otro, de un Estado que prefiere mantener las alianzas político-estratégicas con éste, antes que iniciar un cambio decidido hacia una institución educativa de primer mundo.

Desde esta perspectiva de cambio necesario se hace imprescindible retomar las nuevas pautas que nos ofrecen las nuevas tecnologías –TIC– y su entorno globalizador, donde el manejo de las redes y de las comunidades de aprendizaje van cada vez más acordes con una nueva forma de organización más democrática que, desde un punto de vista global, está produciendo un cambio en valores que nos está llevando a una nueva visión de la educación, que a su vez modifica de manera paulatina las pautas culturales en sus instituciones.

La idea es potenciar esta tendencia organizacional que en su base tenga a microagrupaciones estructuradas a partir de los denominados “cuerpos constituidos”, los que se integrarían libremente a una organización que se relacione mediante redes, en donde cada escuela sea un nodo comunicativo que publicite de forma transparente, tanto a sus pares como a otros miembros de la red y de otras organizaciones vigilantes, la estructura y la situación real de una institución escolar, además de permitirle otras acciones comunicativas acordes

con la formación y crecimiento de sus miembros. Hacer público lo público, publicitar a la institución escolar con sus problemas y logros –la imitación es la mejor forma de aprender–, en una modalidad organizacional acorde a las nuevas tendencias de gobierno, centradas en la gobernanza y el empoderamiento, que van a potenciar el ojo vigilante de una sociedad cada vez más comprometida y más crítica con la formación de las nuevas generaciones.

La escuela perdería su monopolio formativo, el cual se potenciaría hacia afuera involucrándose con mayor decisión en el mundo real y sus necesidades, o como Benavides (2007) señala:

[...] para muchos las TIC también representarían el principio del fin del monopolio de la escuela como el espacio físico de aprendizaje por excelencia. Si bien es cierto que las tendencias parecieran indicar que los centros escolares continuarán jugando un rol preponderante en las décadas futuras, el fin del espacio único permite la creación de diversos nodos de aprendizaje, de una red de conocimiento que va mucho más allá de las fronteras escolares y que es *ad hoc* a la sociedad contemporánea. Se convierten en un puente sólido pero dinámico que incita y facilita el acercamiento entre los diferentes niveles de la estructura escolar (el aula, el profesor, la escuela, la coordinación local) y la familia, la comunidad, el mundo empresarial, las autoridades (p. 27).

El problema de la formación a través de las TIC, y el manejo e integración a redes, es el mismo: el maestro y su formación tradicional. Las políticas de formación mediante medios topan con las tendencias sobre el uso de éstos en torno a la edad y la formación, y son los jóvenes, los nacidos en los 90, los que más uso hacen de las nuevas tecnologías, y los adultos, conforme mayor es su edad, son menos proclives a su manejo (Castells, 2007).

Según Castells los jóvenes están familiarizados con el manejo de la red interactiva –recepción-emisión– o Web 2.0, ésta se caracteriza por un software social, redes sociales cuyos principales exponentes actuales son: *Youtube*, líder indiscutible desde esta página se ven diariamente más de 100 millones de videos (60% del total de videos en internet,

red en la que “el activismo político tiene un medio de intervención no controlado y extremadamente eficaz” (p. 67); *MySpace* “desde donde se generan espacios individuales con el objetivo de que cada individuo se convierta en miembro de una red social” (p. 68) y su competidor *Facebook*; además de *Windows live space*; *Second life*, “un juego de rol en línea; los *blogs* o diarios personales *on-line*, los cuales son fuentes de información alternativa a los medios de información tradicionales” (p. 72), o la *Wikipedia*, “una wiki o página web editable por la comunidad mundial de internautas entre otras” (p. 72).

Así, Benavides (2007) afirma que:

Las TIC en principio favorecen y facilitan el trabajo en equipo, la interactividad y la creatividad de los estudiantes y docentes. Muchas aplicaciones, como los correos electrónicos o los grupos de discusión, están hoy integrados en la vida cotidiana de muchos alumnos (y algunos docentes). Tecnologías más recientes están ya siendo adoptadas por los estudiantes y quedan aún por comprobar sus impactos y su integración en la práctica escolar. Entre ellos están las páginas electrónicas prefabricadas (llamados *blogs*), los espacios privados para incluir video, gráficos y textos (por ejemplo *MySpace* o *Youtube*), o *chats* interactivos con video y sonido como el *Messenger*. El impacto de algunas tecnologías como los videojuegos o los juegos en línea (como *Second life*) o el potencial de los teléfonos celulares están siendo explorados (p. 29).

Asimismo, la OCDE (2006) menciona en un estudio sobre las perspectivas de las TIC que:

La “red participativa” (Web 2.0) es un nuevo concepto según el cual los usuarios de internet participan activamente en la creación de los contenidos, personalizan internet y desarrollan aplicaciones útiles en un amplio abanico de ámbitos. Los *blogs* constituyen una de las formas más extendidas de esta nueva ciberactividad; a mediados de 2006, se contabilizaban unos 50 millones. En Asia, el número de éstos es desproporcionado en comparación con la utilización general de internet (p. 5).

La investigación antes mencionada, realizada por Castells (2007) para Cataluña con datos que abarcaron diversas regiones del mundo, permite reafirmar algunas ideas sobre las características del manejo de las TIC que refuerzan la propuesta de un uso estratégico en las primarias y secundarias de México, y hacer una prospectiva sujeta a la realización de investigaciones sobre el tema, que fortalezca las hipótesis manejadas. En principio, para la región española estudiada, el mayor número de usuarios de internet es de entre los 18 y 24 años. En México se buscaría tener una estadística similar desde el nivel de secundaria y preparatoria –de 12 a 17 años–, mediante un impulso decidido a su uso en educación básica, donde la primaria forme y estructure los valores y las habilidades necesarias para su uso, y la secundaria haga significativo el proceso, hasta estándares de gobernabilidad escolar que incidan en la desaparición de los viejos vicios autoritarios de nuestras escuelas y creen un espacio de convivencia democrática, centrado en la autoridad –legítima– de la institución y sus académicos.

Acciones de este tipo, impactarían en el grupo de 18 a 24 años y permitirían empezar a formar profesionistas de calidad en el país. Hay que tener en cuenta que en la investigación mencionada el uso más bajo detectado para internet le correspondió a los trabajadores –mayores de 20 años–. En nuestro país habría que esperar una situación aún más radical, debido a la baja penetración de los medios en este grupo –especialmente por el costo y por problemas culturales–, por lo que su impulso en la escuela pública permitiría estructurar un proyecto centrado en valores acorde al manejo esperado de los medios. Se detectó un uso mayoritario de las mujeres en el grupo de 15 a 18 años, lo que es factible que se reproduzca en México para el espectro de la clase media, por lo que un impulso decidido en la escuela pública que expandiera su uso a la clase trabajadora nos permitiría pensar en un mejor manejo de los problemas de género y violencia contra la mujer que en nuestro país, a causa de la cultura machista, son un fenómeno endémico. La hipótesis planteada por el autor que indica que el uso de internet está vinculado más a factores

psicológicos y culturales que a la situación social es interesante, ya que de confirmarse ésta en nuestro medio, una propuesta bien estructurada –con manejo de medios y publicidad– podría tener un éxito amplio entre los sectores marginales de la población. Una solución que antepusiera al proyecto la solución de la cuestión social –la pobreza–, no ofrecería soluciones a corto plazo.

En cuanto al uso de internet por los menores de 15 años, es relevante la observación de que no es muy amplio, es posible que esta estadística se repita en nuestro medio, pero no porque este grupo no quiera integrarse a un mayor manejo de la misma, sino por las fuertes restricciones en la escuela y en el hogar, ya que el uso de los medios se tiende a ver más como una amenaza, incluso a su seguridad, que como una ventaja –aquí se penaliza el uso del teléfono celular, la calculadora e incluso la computadora como medio para realizar tareas–, porque su uso se considera una pérdida de tiempo con respecto al tiempo dedicado al estudio –sobre todo si el niño accede a la red social de los chats y los videos–, más que un apoyo real a su formación, en lo que sería un uso libre –con ciertas restricciones debido a la edad y para su protección al momento de establecer contactos en la red; además de que su uso podría estructurarse mediante sitios diseñados institucionalmente para su libre utilización– de la misma, el cual fomentara la creatividad escolar y el aprendizaje, un asunto pendiente en nuestra escuela actual.

En América Latina (Chile, Argentina, Colombia y República Dominicana) trabajan proyectos educativos mediante el desarrollo de portales educativos que ponen a disposición de los alumnos y maestros no sólo información sino la opción del uso de la red interactiva (<[www.educ.edu.ar](http://www.educ.edu.ar)> & <[www.educarchile](http://www.educarchile.com)> & <[www.colombiaaprende.edu.co](http://www.colombiaaprende.edu.co)> & <[www.educando.edu.do](http://www.educando.edu.do)>) (Benavides, 2007), que se agrupan en la Red Educativa de Portales Latinoamericanos (RELPE) en la cual está integrado México, con una existencia de cuatro fructíferos años.

Para apoyar los datos anteriores, en Cataluña, según Castell (2007), entre los jóvenes trabajadores de 15 a 19 años el uso dia-

rio en internet en casa es de 58.3%, una tasa más alta que la de la población en general. Por lo que el autor plantea la hipótesis siguiente: “una vez superada la barrera de clase y accedido al uso de internet, los jóvenes en hogares más modestos utilizan internet más frecuentemente y con más intensidad como forma de acceder a una información de la que no dispone su familia y, tal vez, como proyecto de desarrollo personal. A esto, habría que agregar que los alumnos de primaria hacen un uso intensivo del Messenger” (p. 140). Estos resultados podrían justificar una investigación similar en nuestro medio, que pudiera sentar las bases del proyecto *One Laptop per Child*, ésta no es muy bien vista por funcionarios de la SEP (Garza-Cantú, 2008), pero podría, vía un programa de becas –para el acceso a internet– y de sensibilización intensiva en educación básica –a través de programas–, impactar en las formas de aprendizaje tradicionales.

En apoyo de esta propuesta habría que recordar que el porcentaje de personas que tienen computadora en México es apenas de 13%, mientras que en España es de 28%, y el número de hogares que disponen de esta herramienta es de 12%, en contraste con la Unión Europea que está por arriba de 50% (Benavides, 2007), lo que nos pone en una situación de extrema vulnerabilidad y hace necesario establecer medidas tan innovadoras como la propuesta.

Otro dato a resaltar es el origen social de los jóvenes que acceden al proyecto de “jóvenes emprendedores”, donde la capacidad de autonomía es necesaria para emprender proyectos de este tipo y la capacidad de manejar internet e integrarse a redes es casi un requisito para lograrla (Castell, 2007, p. 196):

#### Asimismo:

La sociedad red parece caracterizarse, en todas las culturas, por un incremento sustancial del nivel de autonomía de las personas y de la sociedad civil con respecto a las instituciones del Estado y a las grandes empresas.

Este rasgo cultural no depende de la tecnología sino de la evolución social. En particular, resulta de la crisis de legitimidad de las instituciones políticas y del mundo de los negocios, de la afirmación de la personalidad individual como valor por encima de las normas sociales y de la expresión de identidades colectivas distintas de los valores dominantes. Todo ello conduce a que las personas formen sus redes de relación en torno a proyectos individuales y colectivos, a partir de sus intereses y valores. La expresión organizativa de esos proyectos son redes horizontales que vinculan a quienes participan o podrían participar del proyecto en torno al cual se constituye la red. Y la plataforma tecnológica idónea para estas redes construidas por los proyectos espontáneos que surgen de la sociedad es internet (Castell, 2007, p. 181).

Los emprendedores, según este estudio, se caracterizan por un nivel inferior de educación, pero por un uso intensivo de internet, lo que marca una diferencia con clases sociales más favorecidas que centran su desarrollo profesional en un mayor nivel de estudios y un desarrollo profesional universitario, con un uso intensivo de internet, por lo que trabajar el esquema de “jóvenes emprendedores”, está ligado a un trabajo con clases sociales menos favorecidas, las cuales actualmente tienen serias limitaciones en el uso de internet, a pesar de que el modelo requiere un manejo intensivo de este medio, por lo que su impulso requiere la promoción de una formación intensiva en el uso y manejo de las TIC, para impulsar este esquema de desarrollo que está vinculado a niveles amplios de autonomía personal.

Según declaraciones de Francisco Gil Díaz, ex secretario de la SHCP en México, en el gobierno anterior nuestro país ocupó, en términos de ingresos por persona, el último lugar en líneas telefónicas por habitante en América Latina, el duodécimo en telefonía móvil y el antepenúltimo en acceso a internet. Asimismo, Alejandro Navarrete (2008), el director del Centro de Investigación e Innovación en Telecomunicaciones de la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable señala que:

La principal razón que los encuestadores siguen dándole al INEGI del por qué no cuentan con computadoras en sus hogares o por qué no tienen acceso a internet –a pesar de tener computadora– es la falta de recursos económicos y que el porcentaje de hogares donde se ha respondido no sabe cómo funciona una computadora, esto tiene una tendencia creciente y ya es superior a 11%. La penetración de banda ancha ha aumentado de 0.23 suscriptores por cada 100 habitantes en 2002 a 2.94 en 2006, pero se estima que no superará el 3.5 a fines de 2007. Esta tasa de crecimiento nos ha colocado en el último lugar de penetración entre los países de la OCDE.

Por su parte, Luis Miguel Pando (2008), director general del Consejo Coordinador Empresarial, indica en una de sus propuestas al poder ejecutivo federal, en el ámbito de la promoción de un sistema nacional de innovación, que:

Dado el efecto transversal que tiene la tecnología en toda la economía al impactar la fuerza laboral, el sistema educativo, la infraestructura, la eficacia del Gobierno y los servicios que presta, así como la necesidad de un país para aprovechar los conocimientos del exterior y aplicarlos a sus procesos productivos, las empresas mexicanas y el sector público deben desarrollar una agenda que permita aprovechar las ventajas de estas herramientas en la economía nacional.

Existe un clamor general en el mundo académico, así como en el empresarial, en el sentido de que se requiere de una política pública decidida en el rubro de penetración de las TIC en el país, para tener una oportunidad real de desarrollo. Esto debe lograrse mediante el impulso de proyectos eficientes y participativos en este ámbito para abatir la pobreza. Planes que contengan esquemas de empoderamiento gradual de la población menos favorecida, –como sería el caso de “jóvenes emprendedores”–. Este esquema se respalda en tres de los puntos propuestos para políticas públicas por Ernesto Piedras (2008), director de la empresa *The Competitive Intelligence Unit*, para la nueva ley de medios que se discute

actualmente en el Congreso o para la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, a discusión en el Senado por el Grupo Plural:

- a) Políticas públicas directas y fondo de cobertura social. La acción de un mercado que opera sobre la base de una legislación y regulación eficiente tiene aun mucho que brindar al grueso de la población. Sin embargo, algunos segmentos y grupos de la sociedad que no logran dichos beneficios por la vía del mercado, requieren de políticas públicas directas, como el Fondo de Cobertura Universal, que permita garantizar el acceso universal a estas nuevas tecnologías, así como sus beneficios fomentando la equidad en México.
- b) Revisión recurrente de paquete de servicios básicos. Se debe establecer una nueva definición de lo que son los servicios básicos de acceso universal para incluir el internet de banda ancha y los servicios móviles, con el fin de democratizar el acceso a la información como motor de desarrollo individual.
- c) Medios públicos y radios comunitarias. Un elemento vital de la operación del sector de las comunicaciones, por sus contenidos educativos y culturales (alejados de la operación del mercado), son los permisionarios que tienen la importante función de operar la comunicación de contenido social, educativo, cultural y comunitario, cuyas características de operación no brindan a los medios públicos la viabilidad económica para su desarrollo. Al respecto, el Estado debe proveer los elementos y recursos necesarios para su operación equilibrada. Cabe reiterar que es responsabilidad del Estado financiar y asegurar las políticas públicas adecuadas que incentiven la innovación de los medios públicos, de las industrias culturales no comerciales y de las auténticas estaciones comunitarias que, en su conjunto, generan y divulgan bienes y servicios culturales, informativos y educativos, que son socialmente imprescindibles (p. 62).

Retomando la investigación de Castells (2007), la cual va de la mano con lo antes tratado, tenemos que es el tema de la partici-

pación sociopolítica el que está ligado en alto grado con el ámbito educativo, ya que se refiere a la formación para la participación con autonomía, como condición para su inserción en la sociedad del conocimiento:

En suma, hay un grupo de personas, minoritario pero significativo, que parece que son activos en la sociedad, con un alto nivel de información y opiniones formadas y que utilizan internet para mantener aquel nivel de conciencia de su inserción en la sociedad. También son los que utilizan más internet para usos instrumentales de la vida profesional y cotidiana. Es decir, aquí se junta el uso profesional y formativo de internet con el uso informativo y comunicativo sobre la sociedad. Pero no se extiende en la misma medida a los usos lúdicos y a la sociabilidad (p. 193).

Así, el autor llega a la conclusión siguiente: “el rasgo más relevante es, por tanto, la fuerte asociación entre los usos de internet y el nivel más activo de participación sociopolítica de los ciudadanos” (p. 193), y también, “quizá la diferencia más importante entre las viejas generaciones y las nuevas que nacieron con internet, sea la cualidad de su uso, pues mientras que para las nuevas internet es parte de su vida cotidiana y de su sociabilidad, viven con internet, para las viejas es un ‘instrumento práctico’” (p. 212). Mientras más tiempo tarde el Estado mexicano en diseñar una política articulada de medios, en la que el sistema educativo sea prioritario, y ésta integre, entre otras cosas, el acceso masivo y gratuito a internet para los estudiantes del país en todos sus niveles, con el medio tecnológico para tener acceso a él, no generaremos una posibilidad real de integrarnos como sociedad al mundo de los países en desarrollo. Países como Chile y Bolivia en Latinoamérica ya lo hicieron. Benavides (2007) señala que están avanzando de manera decidida por ese camino, aunque el caso ejemplar sea el de Canadá:

Por tener las tasas de conexión a internet más altas del mundo en sus centros educativos y en sus bibliotecas, puede ser visto como un país con una de las

mejores prácticas en relación con la dotación de infraestructuras tecnológicas para el sector educativo. Allí se desarrolló una iniciativa denominada *Schoolnet*, gracias a la cual se consiguió la total conectividad de todos los centros y, en lo que respecta a la dotación de ordenadores, se desarrollaron programas como el *Computers for Schools* que recoge, repara y distribuye ordenadores usados que proceden de los sectores público y privado (p. 39).

En América Latina el caso más importante es Chile, ya que, según la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, se plantea un horizonte de cinco años y cuatro líneas de acción, de ésta la cuarta es la de programas y proyectos: “iniciativas concretas de intervención de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC en e-gobierno, salud, educación, justicia, participación entre otras áreas” (Barros, 2008, p. 29). En Bolivia después de una consulta ciudadana amplia se detectaron tres objetivos específicos (Toro Tejada, 2008), de los cuales nos interesan dos:

- a) Capacidad humana. Lograr niveles adecuados de formación que habiliten a las personas en el uso e intercambio de información y conocimientos a través de las TIC.
- b) Contenidos y aplicaciones. Desarrollar procesos participativos de generación e intercambio de información y conocimientos, posibilitando el empoderamiento de los sectores sociales. Por sector se definió como objetivo para la educación: “sistematizar, compartir y difundir conocimiento científico, tecnológico y cultural en pos de alcanzar una sociedad del conocimiento” (p. 33).

A su vez, la OCDE (2006) resalta la importancia de las TIC para la mejora del empleo y la competitividad:

El mundo laboral exige cada vez mayores capacidades en materia de TIC. [...] alrededor de 5% del empleo total es para especialistas de TIC y en 20% de los puestos de trabajo se utilizan las TIC. En lo que respecta a los especialistas de TIC, las definiciones de los puestos de trabajo parecen estar

evolucionando y se tiende a exigir especialización en la materia sumada a otras capacidades, tales como gestión o marketing. Las capacidades en materia de TIC se proporcionan de varias formas a los diferentes segmentos de la población. En relación con las capacidades básicas, las necesidades se cubren cada vez de forma “natural” mediante la difusión y la utilización de las TIC en las escuelas y en los puestos de trabajo. Se están haciendo esfuerzos por mejorar el acceso de los trabajadores de edad a las TIC mediante cursillos de formación. Dado que es probable que las necesidades en especialistas en materia de TIC evolucionen rápidamente debido a los cambios tecnológicos, el sistema de enseñanza oficial podría resultar menos flexible a la hora de adaptar los planes de estudios que el privado, en el que a menudo intervienen colaboraciones multipartitas (p. 6).

Su afirmación de que el sistema de enseñanza oficial sea poco flexible es realista, al menos para nuestro país; sin embargo, no podemos dejar de enfatizar que el aprendizaje de los medios y su uso diario, no sólo para estudiar, sino como parte de la vida cotidiana de nuestros niños y adolescentes, tiene que ser retomado en México en torno a un nuevo proyecto educativo integral que estructure alrededor de un modelo organizacional abierto el funcionamiento de las instituciones escolares, en el que el papel del maestro tendrá que ser rediseñado a partir “del que aprende” y no “del que enseña”. Es necesaria la creación de una ley para la agenda digital de México, la cual dentro de sus contenidos tenga la exigencia de la integración de los centros educativos de todo nivel en una relación transversal con la ley educativa, ya que, según Carlos Torres (2008), “se requiere de una política pública específica en la materia que contemple el enorme universo de la utilización de las TIC, distribuya tareas, fije rumbo, señale metas y plantee una visión de lo que debe ser en el futuro un país digitalizado, insertado en la globalización” (p. 57).

El esquema de la formación vía medios tiene que sustituir al viejo modelo del egresado normalista que ocasionalmente se capacita en espacios dados por el ministerio educativo, lugar común de convivencia magisterial, que terminó convirtiéndose en un es-

pacio de simulación de la formación y el aprendizaje, y en el cual la ficción en torno a su lugar en el espectro social está maquillada por formas complejas y teatrales de protocolo –la inauguración y clausura, mediados por la escucha “digna” del himno nacional–, en donde aparecen ante sí mismos como quisieran mostrarse en la sociedad y se dan un trato cortesano que rememora viejas glorias, en una parodia de un pasado glorificado que, a fuerza de ser repetido, se ha transformado en autojustificación de su acción cotidiana ante sí mismos, ante sus pares y ante sus alumnos.

Sin embargo, habría que reconocer que a pesar del esfuerzo de muchos países, entre ellos México, en torno al impulso en la inversión de nuevas tecnologías, los resultados no han sido los esperados y el derroche económico ha sido inmenso, centrado en el deterioro de equipos, hurto, pérdida de los mismos, saqueo hormiga de partes, falta de estrategias de uso por parte de los docentes, inhabilitación por causa sencillas de reparar, desconfiguraciones del sistema sin atención, miedo a su uso, falta de expertos en las instituciones educativas, falta de un apoyo tecnológico –plataforma– a distancia para su uso para resolver dudas, etcétera. El obstáculo central es la propia ley burocrática (reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional) que establece una comisión escalafonaria como el medio para la asignación de plazas, lo que provoca que no se pueda contratar maestros especializados, pues las plazas deben pasar por esta instancia y ser asignadas mediante un complejo acuerdo entre el SNTE y la SEP al interior de la comisión mixta de escalafón –compuesta en forma paritaria por ambas partes–, la cual establece en su Artículo 51 que: “las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios”.

Esto ha provocado que la estrategia seguida sea la capacitación de docentes en servicio; se han utilizado a aquellos maestros que antes llevaban los talleres de ocupaciones técnicas como dibujo, carpintería, radio, etcétera, quienes han quedado desocupados. Otra estrategia consiste en capacitar docentes para que concursen

por horas entre ellos. Sin embargo, la mayoría de las veces la capacitación es insuficiente –40 horas–, ya que no alcanza a cubrir áreas técnicas ni la resolución de problemas, y el abandono y deterioro de equipos por causas menores es constante.

Lo anterior ha provocado que la opción de las TIC se haya sustituido por otras como el proyecto Enciclomedia, el cual es un modelo muy limitado del manejo de estas tecnologías, pues en la práctica funciona como un televisor interactivo centrado en la enseñanza de libros de texto de manera exclusiva. Benavides (2007) afirma que:

Un último argumento, de orden político, que se debe destacar es que muchos gobiernos equiparan el desarrollo de políticas favorables a las tecnologías digitales con modernidad o vanguardia. Dicho de otro modo, además de los argumentos económicos y políticos que las justifican, pareciera que algunos gobernantes asignan a las TIC, ilusoriamente, la función de un bote salvavidas gracias al cual se resolverán –paulatinamente–, muchos de los problemas educativos que enfrentan, o la de un buque insignia al que todos seguirán seguros de llegar a buen puerto. Para las naciones menos desarrolladas la inversión en las TIC se vuelve una oportunidad para enviar las “señales correctas” tanto al interior (a los ciudadanos, docentes, etcétera) como al exterior (inversores, organismos de financiamiento, entre otros). Con la llegada de una fase de cierto desencanto este valor estratégico de las TIC perdió fuerza, pero difícilmente podría decirse que no continúa siendo muy significativo (p. 25).

El punto débil de toda propuesta e iniciativa es la formación del profesorado en el manejo de las nuevas tecnologías. Es necesario que todos los maestros recién contratados, antes de poder acceder a cualquier tipo de plaza, tengan la obligación de certificarse al menos en el manejo de procesadores de texto y hoja de cálculo, así como en la elaboración de presentaciones y en el uso y conocimiento de redes inherentes a su formación y especialización, así como el manejo eficiente de internet para la investigación y la búsqueda de información (*WebQuest*). Para los alumnos de las normales debe ser obligatorio

el aprendizaje del manejo pedagógico de las nuevas tecnologías en el aula, además de una certificación en el uso y manejo de los medios, ya que, como en el caso del idioma inglés, la especialización no es para aprenderlo, sino para enseñar o educar en su uso por lo que deben estar certificados en el manejo del idioma antes de cursar su posgrado.

En cuanto a los maestros en servicio, deben canalizarse estímulos acordes a niveles progresivos de certificación, además de fijar tiempos límite para integrarse al uso de estos medios. Estos incentivos deben ir a la par de programas que les permitan acceder a sistemas de cómputo sin el pago de intereses, como en el caso de Italia o Suecia, en donde les regalan una computadora si logran certificarse (Benavides, 2007).

Sin embargo, debemos hacer conciencia sobre que el uso de las TIC en la enseñanza no ofrece los resultados espectaculares que muchos esperaban, ya que no hay una correlación directa entre su uso y la mejora académica, y en muchos casos el efecto ha sido el contrario, como en las últimas evaluaciones sobre el programa Enciclomedia en México. Sin embargo, las evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) han sido consistentes al apoyar la recomendación para su uso al obtener los datos siguientes (Benavides, 2007):

- a) Acceso: la minoría de alumnos que todavía tiene un acceso limitado a las TIC obtuvo resultados en el PISA por debajo de la media.
- b) Experiencia previa: cuanto menor es la experiencia en el uso de las TIC, más bajo es el resultado en el PISA. Los alumnos que contaban con menos de un año de experiencia sólo podían llevar a cabo las tareas matemáticas más simples.
- c) Frecuencia de uso: no en todos los países se cumple el supuesto de que cuanto mayor es el uso, mejores son los resultados académicos. Un análisis detallado demuestra que los alumnos que hacen un uso moderado de las TIC son los que mejores resultados obtienen.
- d) Nivel de confianza: los alumnos que tienen menor confianza en su capacidad de desarrollar tareas rutinarias con un ordenador o en internet

también obtuvieron peores resultados que aquellos que presentan mayor grado de confianza (p. 62).

El (PISA) ofrece datos relevantes en el uso de las nuevas tecnologías y las oportunidades generales que les ofrece a los alumnos que tienen acceso a ellas, a pesar de esto su impacto no es totalmente satisfactorio en función de las expectativas creadas en torno a su uso, ya que, a fin de cuentas, caemos en la escasa capacidad del maestro para poner en práctica estrategias que potencien su uso, y es aquí donde el uso del constructivismo hace relevante el ámbito pedagógico, al resaltar que en diversos estudios realizados (Benavides, 2007) se observó el impacto positivo que tiene el uso de las TIC cuando se utiliza el constructivismo en el aula. Según Wenglinski (citado por Benavides, 2007), “los datos indican que la verdadera brecha digital se da entre los usos (o las estrategias) constructivistas a los cuales los estudiantes blancos, ricos y de los suburbios (barrios ricos) están expuestos y los usos (o las estrategias) didácticas a las cuales los estudiantes de las minorías, pobres y urbanos (colonias pobres) están expuestos” (p. 64).

Así, el constructivismo nos llevaría de lo que es actualmente un entorno de dominación autoritaria e ineficiente del profesor dentro del aula a uno de negociación del alumno con el maestro, lo que significaría no solamente potenciar y mejorar el aprendizaje y mejorar la calidad educativa, sino la adquisición de competencias democráticas y laborales propias del liderazgo, habilidad con un gran potencial de demanda en nuestra sociedad. Gutiérrez (2007) menciona que:

La cultura de la negociación permite a la persona contar con la capacidad de distinguir en qué momento requiere del apoyo del conocimiento de los especialistas y en qué momento domina las tecnologías, es decir, que media entre su saber y el saber de aquéllos y se vale de ambos tipos de saber para adoptar una postura concientizada frente a las diversas expresiones tecnológicas. Esta cultura es la ideal en el seno de las sociedades, en particular,

para la institución escolar en la medida en que permite la articulación de la labor docente y de los actores educativos, así como de las políticas tecnológicas en un marco de democratización del conocimiento (p. 79).

Por lo tanto, en un entorno como el actual la solución del uso extensivo de las TIC no es suficiente para cerrar la brecha educativa en nuestro país, ni para elevar el nivel y eficiencia del sistema mexicano. Su uso dentro de cualquier reforma es importante, pero sus resultados están más allá de sólo proporcionar el recurso tecnológico a las escuelas, aunque éste se de en situaciones favorables, con lo que caemos en el mismo viejo problema: ¿cómo resolver el momento pedagógico del maestro frente al grupo? Es ahí donde se estrellan los medios más sofisticados de la educación y las tecnologías digitales más avanzadas, el efecto humano, el cual sólo puede ser resuelto de manera integral, con su entorno cultural y mediante un proyecto de corte organizacional.

Dentro de este proyecto organizacional tendríamos que tener en cuenta que las TIC devienen de un modelo centrado en la construcción dinámica del saber –por lo que se adaptan perfectamente a los modelos constructivistas de aprendizaje–, el cual se contrapone con el modelo racionalista (Peña, 2007) del saber estático transmitido por el docente de la escuela pública tipo, entonces, a pesar de llevar y obligar a la capacitación y/o certificación del maestro, tanto en el manejo de las TIC, como en el del constructivismo, el entorno en que se mueve todo el sistema escolar que encierra al niño dentro de cuatro paredes para obligarlo a aprender, no es sistémico al nuevo modelo vinculado a la sociedad del conocimiento, de ahí el fuerte choque con las instituciones educativas, que en el caso latinoamericano también cargan con un grado exacerbado de autoritarismo, el cual no sólo se opone a este cambio, sino que lucha desde la acción –en el discurso lo acepta y lo justifica–, anteponiendo lo que a su juicio es el orden y la buena educación desde este paradigma conservador.

## EL MAESTRO COMO SUJETO DE UN ENTORNO ORGANIZACIONAL

Uno de los grandes obstáculos para la implementación de reformas educativas en América Latina es la transformación del docente, el maestro de clase —por no decir el principal, y a este respecto hago la diferencia con los países desarrollados de Europa, Asia, Estados Unidos y Canadá, además de países menos desarrollados como Taiwán y algunos más de desarrollo medio que existen en esas latitudes, por las diferentes estructuras culturales que estos países poseen—, quien generalmente —obviamente existen amplias excepciones a la regla— se rehúsa a integrarse con la velocidad que se requiere al cambio esperado para el éxito de las nuevas reformas educativas —y esto es algo que se ha reproducido casi desde siempre—.

Los latinoamericanos tenemos una estructura cultural similar que tiene mucho que ver tanto con las culturas originales de la América precolombina, como con la dominación española; sociedades basadas en la dominación mediante la conquista y la sumisión ideológica y religiosa de los pueblos dominados. Tal vez la mejor comprensión de quiénes somos, venga del gran poeta Octavio Paz y su obra, quien en sus libros *El laberinto de la soledad*, y *El ogro filantrópico*, supo caracterizar de manera magistral el sentir de lo que fue, y en muchos casos continúa siendo, el Estado mexicano y su entorno social. Más allá de sesudos análisis sociológicos, que si bien pudieran caracterizarnos, no siempre pudieron comprendernos. Al respecto otra gran obra en el mismo sentido es *La guerra de Galio* de Héctor Aguilar Camín, la cual también marcó una época en la comprensión de nuestra realidad política.

Lo que nos queda muy claro a todos los que hemos seguido el proceso histórico de las reformas educativas en México, y en parte de Latinoamérica, es el complejo asunto de lograr que el magisterio comparta la responsabilidad de todo proceso de cambio educativo. Es verdad que no siempre ha sido así, tenemos en nuestro país el ejemplo de la época vasconcelista y la educación cardenista

—especialmente la rural—, con testimonios de una apropiación mayor por parte del magisterio de los proyectos educativos-revolucionarios que caracterizaron estas épocas, que son coyunturales y, por lo mismo, excepcionales, éstos no pueden ser entendidos fuera de ese entorno histórico, el cual es casi irreplicable en situaciones normales de desarrollo económico, incluso de cambios culturales mundializados.

El problema de cambio es un asunto cultural ampliamente estudiado desde la administración pública, aunque no siempre solucionado de forma satisfactoria. En sus orígenes la teoría de Weber, Taylor y Barnard planteaba que la fuerza de la burocracia recae en la racionalidad de los sujetos, de los que se presupone, siguiendo las teorías económicas clásicas, que van a optar por lo que maximiza su utilidad —teorías utilitaristas—, utilidad que está mediada, según Weber (citado por Harmon y Mayer, 1999), por: “la fuerza motriz de la racionalidad que crea la burocracia, la que está basada en el uso eficiente de recursos en pos de una dominación legal. Con Taylor la eficiencia es la medida de ‘la mejor manera’. Es un simple algoritmo que transforma la energía consumida en productos creados. Para Barnard, adquiere un significado más amplio: la eficiencia de la cooperación depende de lo que asegura y produce por un lado, y de cómo distribuye sus recursos y cambia los motivos, por otro” (p. 152).

Para estos autores la discrecionalidad y su control está asegurada por una especialización que reduce al trabajador a una extensión de la maquinaria industrial. Así, Taylor (citado por Harmon y Mayer, 1999) “insiste en liberar al trabajador de toda discrecionalidad en nombre de un procedimiento eficiente” (p. 155). Este modelo clásico es acorde con los albores de la industrialización, en la cual la iniciativa podía ser controlada externamente y era un estorbo para una cadena eficiente de procesos que derivaron en su forma más pura en el fordismo.

De manera posterior, con el auge del conocimiento científico, se determinó que la mejor manera de organizar a una empresa es-

taba en la metodología científica heredada de las ciencias naturales y que se resume en el conocido método científico “que consolida los conocimientos científicos sobre la organización y el comportamiento organizacional” (Harmon y Mayer, 1999, p. 163). En esta teoría toman relevancia las posturas conductistas sobre el control del comportamiento de los individuos, las cuales basan su acción en la predicción –y por lo tanto en una solución científica– y conocimiento del comportamiento humano, el que tiene como fin sujetarse a las decisiones de los que dirigen –decisionismo– centrada en la división del trabajo, como mencionan Harmond y Meyers (1999), y una fe en la dirección científica ilustrada, éstas fueron sistematizadas en el campo educativo por Carnegie Mellon, quien estructuró una forma organizacional científico-racional que todavía utilizan muchas instituciones y que ha dado en llamarse en el argot magisterial como “tradicional”, aún considerada como funcional y origen de lo que muchos padres y maestros todavía denominan “una buena educación”. Esta teoría –neoclásica– está basada en el principio de “departamentalización” (Gulik, citado por Harmon y Meyers, 1999), especialización y margen de control (Urwwick, citado por Harmon y Meyers, 1999), misma que contempla los problemas de carácter técnico (Simon, citado por Harmon y Meyer, 1999) y solucionables bajo el principio de un estricto sentido analítico.

Entre más complejo es el entorno en que se desenvuelven las acciones de las empresas, la estructura de las teorías que explican su funcionamiento también lo son, y en este contexto surge la denominada Teoría de sistemas, la cual, en principio, contempla a la organización como un sistema abierto que, según Katz (citado por Harmon y Mayer, 1999), “desarrolla las diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegurar el mantenimiento de la estructura, respaldarse en el ambiente, adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar actividades diferenciadas en subsistemas apropiados”.

Para Harmón y Mayer (1999) los elementos que regulan la forma en que funcionan estos subsistemas organizacionales son tres:

- a) El modelo de funciones formales determina una división del trabajo, metódica y operativa, dentro de la organización y a través de los subsistemas.
- b) La estructura de autoridad decide y pone en vigor la forma en que operan las funciones de gestión y control.
- c) La ideología proporciona las normas organizacionales que sostienen la estructura de autoridad (p. 212).

La conducta de los individuos está basada en altos niveles de eficacia organizacional. “Exige que todos sus miembros se unan y permanezcan en la organización, que desempeñen sus funciones asignadas de un modo confiable y que en ocasiones adopten una actitud innovadora y cooperativa que rebase lo que la función exige” (p. 213).

Hasta aquí las teorías asumen una postura que ve a los individuos como parte de un todo lógico racional, el cual puede ser organizado desde afuera o desde adentro en relación a sofisticados sistemas tecnológico-administrativos, éstos se someten a una estructura ideológica empresarial que responde no sólo a los intereses de la empresa, sino a los propios, dentro de una ya clásica, pero un poco desgastada, teoría utilitarista del comportamiento humano que traslada la lógica individual a una colectiva o colectivista, y ésta es su postura principal en torno al comportamiento de los hombres en las organizaciones. Habría que agregar un peligroso postulado a dicha teoría, ya que ve a las organizaciones a una escala tal que los cambios son sumamente complejos –y las organizaciones demasiado deterministas– y de alcances limitados, además de que ofrecen pocas opciones políticas para el cambio en épocas no coyunturales, ya que dan un alcance teleológico a la organización desdeñando la conducta humana y su acción política sobre sí mismo y sobre la sociedad.

Existe una crítica interesante y un nuevo planteamiento normativo dentro de este modelo teórico de parte de autores como Von Bertalanffy y Burckey (citado por Harmon y Mayer, 1999) quienes:

Defienden la importancia de la dignidad individual y la elección humana como una advertencia contra el espíritu de instrumentalismo que origina una aceptación literal (y cientificista) de la metáfora orgánica. En vez de cuestionar en lo fundamental la validez y la utilidad de las ideas de sistemas básicos, estos esfuerzos por “humanizar” la teoría pretenden incorporar valores que contrarresten el instrumentalismo y el determinismo que la metáfora orgánica tiende a generar (p. 227).

En este modelo ya se asume la diferencia entre los modos de administrar lo público y lo privado, Gawthrop (citado por Harmon y Mayer, 1999) “sostiene que la planeación organizacional debe formularse en términos de una construcción ontológica como base del pensamiento y desempeño de una organización” (p. 231). Sin contar las dificultades que una postura como esta pudiera tener en países subdesarrollados –fuera de momentos coyunturales–, lo innovador es el concepto de función que articula a través del equilibrio que lleva a la autorregulación –homeóstasis– que genera una adaptación al entorno sistémico en que se mueve la organización a nivel horizontal y vertical. La nota de discrepancia la pone Charles Perrow (citado por Harmon y Mayer, 1999) “en el sentido de que las organizaciones controlan sus ambientes, al menos en la misma medida en que se adaptan a ellos” (p. 235). Harmon y Mayer (1999) mencionan que habrá ocasiones en que los objetivos de la organización no concuerden con los del sistema en general, sobre todo en época de restricción presupuestal, cuando tienden a volverse depredadoras y frustrar el interés público general.

La teoría moderna de las relaciones humanas vino a reorientar la balanza entre la organización y los individuos, lo que llevó a revalorar la responsabilidad de las organizaciones. El viejo eufemismo: “la organización es la adecuada, lo que falla son los hombres”, tendría que dejar el paso a una nueva idea centrada en responsabilidad de la organización. Maslow (citado por Harmon y Mayer, 1999) cuya “psicología humanista ponía de relieve las necesidades y características de las personas mentalmente sanas (o autorealizadas)

y enfrenta la cuestión de si la imagen normativa del individuo saludable, autorealizado, era compatible con la necesidad organizacional de la consecución de metas” (pp. 242-243).

Harmon y Mayer mencionan que son cinco las proposiciones principales que se manifiestan en los escritos de los teóricos más importantes de esta teoría:

- a) La teoría moderna de las relaciones humanas cuestiona los supuestos básicos sobre la naturaleza humana y los propósitos esenciales de la organización social implícitos en las principales teorías organizacionales. Está a discusión la naturaleza e importancia normativa de la racionalidad según se aplica tanto a la motivación individual como al logro colectivo de los propósitos organizacionales.
- b) La teoría moderna de las relaciones humanas se guía por la idea de que hay una tensión fundamental entre las necesidades de los individuos mentalmente sanos y las de las organizaciones formales. La principal tarea de la administración es integrar o bien negociar un equilibrio razonable entre ambas necesidades.
- c) Por razones muy distintas, los teóricos modernos de las relaciones humanas han defendido el concepto de democracia organizacional, en el que es fundamental la idea de gestión participativa. Entre los argumentos de estos autores a favor de la democracia organizacional está ausente cualquier consideración seria de su relación con la idea de democracia política.
- d) Hay importantes tensiones entre la teoría moderna de las relaciones humanas y teorías más ortodoxas de la administración pública. Estas tensiones pueden descubrirse en las concepciones antagónicas de la administración democrática. Si bien ofrece una imagen incompleta de la democracia en la administración pública, la teoría moderna de las relaciones humanas ha modificado de manera considerable el discurso de la administración pública sobre el tema.
- e) En suma, los principales teóricos modernos de las relaciones humanas se guían por una fe absoluta en la virtud intrínseca de las organizaciones democráticas, antes que por consideraciones instrumentales con

mayor eficiencia, efectividad o productividad. El hecho de que a menudo no sean explícitos en cuanto a este compromiso axiológico (y en realidad a veces parecen ser ambivalentes al respecto) ha oscurecido y limitado el valor de sus contribuciones al campo de la administración pública (pp. 243-244).

El problema de esta teoría se centra en su debilidad al momento de analizar el concepto de democracia, fuera de una postura dura dentro de la teoría política, ya que se da por sentada la idea de la participación como elemento fundamental de la democracia sin entender que ésta gira alrededor de un principio de libertad, como consecuencia y fin de esta forma de gobierno. En este sentido, la democracia deviene de una impronta cultural profunda construida conjuntamente sobre la idea de libertad y tiene su origen en elementos humanos constitutivos –originales– y no artificiales –impuestos–, de toda forma democrática de gobierno. La democracia, por sí misma y, por ende, la participación requieren de límites autoimpuestos para su funcionamiento, los cuales son producto de contextos político-sociales específicos preestablecidos en cada lugar y, aunque pueda hablarse de “reglas del juego” generales y obligatorias –los valores de la democracia– para su existencia –como la participación–, en el origen, “funda” un espacio normativo compartido y fundacional –basado, por ejemplo, en una promesa– que determinará un comportamiento culturalmente aceptado de manera posterior, para tener viabilidad en un proceso de desarrollo pleno.

Un proceso establecido así es político, y la participación está enmarcada y limitada por la cultura, la cual, a su vez, responde a los intereses de la sociedad y ésta demanda el ejercicio de unas libertades negativas que son solicitadas de forma individual –y en algunos casos colectivamente mediante la resistencia civil– mediante instituciones creadas históricamente para tal fin o en el marco del ejercicio de derechos establecidos para toda la ciudadanía.

Por lo tanto, el ejercicio de la participación requiere de un espacio público enmarcado por obligaciones y derechos, cuya caracte-

rística principal es que son “legítimos”, no por devenir –en sentido *weberiano*– de una autoridad –aunque esta sea legal–, sino de una costumbre, la cual funge como fuente de un derecho establecido –no una ley, ya que las leyes se “interpretan” jurídicamente para cada caso de conflicto por las instituciones judiciales pertinentes–, y que es percibido como justo por sus efectos, los que son “sentidos” por medio de las instituciones, mismas que se convierten en mediadoras legítimas del conflicto y el cambio social.

Entonces, la escuela debe ser una institución mediadora que resuelva conflictos y canalice exigencias apropiadas culturalmente, por el devenir de actores públicos y jurídicamente aceptados. Sólo en este contexto podemos esperar que la labor de un profesor responda a lo que la sociedad reclama, su acción no es voluntarista y aunque al final medie una cultura corporativa ésta se encuentra fundada en su origen por un entorno que hace obligatoria una conducta específica, sometiéndola a una publicidad que incide en castigos tanto morales como legales y que deriva en la formación de sujetos responsables, porque la institución –que está formada por personas en relaciones dialógicas cotidianas–, promueve legítimamente esta pauta de comportamiento “dentro” –en sentido del concepto *kantiano* de disciplina– de sus miembros.

Harmon y Mayer (1999) mencionan sobre la teoría moderna de las relaciones humanas que:

Los humanistas organizacionales han luchado por mantener su fe en la virtud intrínseca de la democracia participativa. Al mismo tiempo, han aceptado las exigencias de demostrar a las autoridades políticas que sus técnicas traerán buenos resultados. En realidad la mayor parte de la investigación empírica, si no toda, sobre los efectos de las prácticas de gestión participativa en la productividad organizacional se emprende con base en el supuesto esperanzado, discutible, de que el éxito y la fe pueden coexistir. Quizá Juan Calvino habría aprobado lo anterior, pero no así la Madre Teresa. [...] Al final, considerar la gestión participativa, el desarrollo de organizaciones y la educación de la sensibilidad (o cualquier otra acti-

vidad práctica asociada con el humanismo organizacional) principalmente como técnicas, subordina la fe al éxito (p. 278).

Una de las premisas de las que parten los defensores de esta teoría gira alrededor de la validez moral que en una sociedad democrática tiene el uso y la expansión de las costumbres propias de esta forma de gobierno, y así estudiosos de la administración pública humanista como Maslow (citado por Harmon y Mayer, 1999), quien “defendió la participación como tema ético” (p. 277). Otra, la destacan los mismos autores al decir que este pensamiento parte de la idea de que: “los individuos que gozan de salud mental también son socialmente responsables. Las consecuencias de sus acciones serán congruentes, dentro de ciertos límites, tanto con las metas de las organizaciones como con la de una sociedad democrática” (p. 279).

Sin embargo, a pesar de que dicen que la fe moverá al mundo, en los temas organizacionales se requiere más que eso, se deben estructurar los equilibrios adecuados asumiendo las bondades del republicanismo –no división por funciones– centrándose en construir las correctas interrelaciones entre todos los actores institucionales, quienes en un juego interactivo de funciones, sean todos públicos dentro de espacios públicos, auxiliados por medios masivos interactivos por el uso de las TIC y la Web 2.0, los cuales están potenciando y haciendo realidad un republicanismo global.

Un análisis que le falta al modelo estudiado es el de la forma en que el poder fluye en todo proceso democrático-participativo y la en que éste, sin unas reglas del juego acordadas e interiorizadas socialmente, deriva, la mayoría de las veces, en esquemas autoritarios basados en estructuras clientelares, donde la mayoría lucha por intereses particulares facciosamente establecidos y legitimados, convirtiendo a la organización en una institución depredadora de todo lo excelente que pueda existir en su propio entorno, así como en una institución voraz que deglute recursos públicos sin generar beneficios sociales. La supervivencia del viejo corporativismo priista al interior de nuestras instituciones públicas es un ejemplo de cómo las viejas formas

clientelares y corporativas tienen éxito al momento de reproducirse en las democracias emergentes, como en el caso de México y de la mayor parte de los países de Latino América.

Si para algo sirve la experiencia, es para saber que la reforma desde afuera es imposible, el cambio de las instituciones escolares tiene que generarse desde su interior. La misión del Estado es generar las condiciones para que, desde el interior de las instituciones, se puedan dar las condiciones reales para una docencia y un aprendizaje con calidad –unas veces se lograrán a corto plazo y otras a largo–, mediante el establecimiento de un marco jurídico republicano que propicie y estructure un espacio de equilibrio que haga posible la rendición de cuentas, desde todos los ámbitos institucionales, en una estructura multidimensional que tenga como fin la creación de un modelo de gobernanza efectivo.

Las teorías de mercado, proponen una visión centrada en el individuo a partir de una visión utilitarista, la cual se expresaría en cinco nociones básicas según Harmon y Mayer, (1999):

- a) La elección individual racional.
- b) La inherencia del conflicto en la vida social.
- c) La necesidad de reglas para definir las soluciones del conflicto.
- d) La presencia de soluciones satisfactorias y posibles y no maximizadoras.
- e) En lo organizacional, las decisiones difieren de grado de decisiones anteriores y no en lo fundamental (pp. 288-289).

La base de la toma de decisiones es la negociación entre entidades egoístas que buscan maximizar su interés. Ésta lleva a supuestos equilibrios –la mano invisible– que generan satisfacción social y regulan el mercado.

Un avance de este modelo lo representa Ostrom (citado por Harmon y Mayer, 1999), quien rompe con la idea de la jerarquía y sugiere una administración democrática. Asume, contra Weber, una postura que duda de la burocracia como la forma más eficiente de organización y parte de cuatro premisas básicas: a) “de la idea

—basada en la realidad— de que las decisiones políticas son corruptibles, de tal forma que la autoridad debe limitar y controlar el poder político, *b*) la administración y la política están vinculadas, *c*) debe haber competencia multiorganizacional entre las dependencias de gobierno y *d*) el objetivo de la administración democrática es maximizar la eficiencia con el menor número de recursos y esfuerzos posibles”. En lo general, conserva la idea del interés racional individual que lo sitúa al lado de los teóricos del mercado (p. 304).

La evolución de los diferentes modelos de mercado hacen referencia al incrementalismo desarticulado de Lindblom, quien postula que la lógica de la racionalidad no es la que prevalece en la toma de decisiones públicas o en la formación de una agenda de gobierno. Conserva la idea del individualismo, en la cual los consumidores saben lo que más les conviene y están medianamente informados. La idea de la toma de decisiones se apega más a la de la mano invisible, en la cual éstas responden a un esquema múltiple de agentes políticos que toman decisiones desarticuladamente en competencia mutua y que se “adaptan” a su entorno, mediante la conformación de una agenda, a la que accedan de manera continua diversos asuntos que se van posicionando o desechando, éstos al implementarse son resueltos incrementalmente y no totalmente, en relación a su relevancia pública y a la forma en cómo se dan a conocer y se mantienen de una agenda pública altamente competitiva.

El mercado es el lugar en donde los ciudadanos compiten por la definición de sus preferencias, lo que limita la discrecionalidad del aparato burocrático y ejerce un control ciudadano sobre la elección de las políticas. Lo esencial es definir los derechos del ciudadano en este entorno, para mantener vigentes los límites de la acción de los mismos, quienes al competir por sus asuntos los resuelven incrementalmente, lo que significa una mayor satisfacción a un menor costo para el Gobierno.

Desde la perspectiva anterior, se asume la idea de una sociedad informada en competencia por la solución de sus problemas y que hace suyos temas estructurales como la problemática educa-

tiva, de salud, ambiental o de género y que crea opinión y obtiene poder político suficiente para influir y posicionarse en la agenda pública. Si no se gobierna con los ciudadanos organizados se cae en la toma corporativa de decisiones, en ésta las organizaciones son creadas bajo el amparo del Estado o cooptadas por él, y los ciudadanos son instrumentalizados y se transforman en clientes de los grupos de poder, por ejemplo, la situación que se ha dado en México en la relación SEP-SNTE; donde no debe perderse de vista que esta organización es en realidad un monopolio corporativo de poder que impide la competencia libre y la solidaridad responsable de la sociedad civil, en un mercado que, como el educativo, está deformado por su presencia. De esta manera quedan marcados los límites de cualquier solución a la problemática educativa en nuestra realidad. El otro poder fáctico, el de la escuela privada, nos muestra la fuerza empresarial para definir, desde su propia lógica de mercado, las directrices que le son propias orgánicamente a esa multiplicidad de propietarios, generándose un desfase entre ambos sistemas, en el que la peor parte la lleva, como siempre, la escuela pública, la que es rehén de una relación política de corte patrimonial corporativo y no democrático.

Por otro lado, aun en el caso de que pudiera romperse esta relación, se deja de lado la impronta cultural y las inercias de muchos años que se reflejan en una “jaula de hierro” que nos impide visualizar que el problema de la escuela pública es más político y burocrático-administrativo que pedagógico, y su reforma organizacional antecede a la práctica, y, por lo tanto, al mejoramiento de su calidad. De lo contrario, seguiríamos en las inercias del pasado tal y como lo expresa Emmert (1998), quién con respecto a la escuela pública en Estados Unidos expresa lo siguiente:

A pesar de todo lo que es nuevo y cambiante, las organizaciones públicas —con algunas notables excepciones— siguen actuando como lo han hecho durante décadas. Las revisiones, cuando se efectúan, se hacen incrementalmente y siempre como reacción al pasado. Por ejemplo, sólo necesi-

tamos ver los sistemas de escuelas públicas, donde han ocurrido pocas modificaciones organizacionales. Pese a las pruebas abrumadoras de fallas de organización, a un ambiente distinto, y a peticiones casi universales de “reestructuración”. En cambio, se hacen revisiones incrementales de los sistemas organizacional, administrativo y de personal, concebidos para otra época. Las realidades del medio actual y las perspectivas del cambio próximo exigen enfoques absolutamente nuevos a la organización y la administración de las escuelas, pero la respuesta siempre es una replicación de antiguos conceptos. Las prácticas y teorías del pasado se despliegan siempre como respuesta a los desafíos de hoy, con los resultados que bien podrían predecirse (p. 457).

Realmente, a pesar de la espesa burocracia del sector público en el ámbito educativo, puede decirse que existe una supervisión del quehacer educativo imperfecta. Las instituciones, a pesar de estar ahogadas por el papeleo, disponen de una cierta autonomía relativa dentro de las que estiman y realizan muchas veces sus metas. Sin embargo, podemos predecir que para estas instituciones educativas es válido el razonamiento de Lynn (1998), quien sostiene que “quienes participan en la aplicación de políticas sociales tendrán diversas preferencias entre las opciones disponibles. Todos preferirán las estrategias que satisfagan sus propios intereses al menor costo posible y al menor riesgo. De este modo, es casi seguro que habrá conflicto continuo entre los participantes en la formulación de políticas sociales y su ejecución” (p. 163). Este conflicto y su explicación se remiten a la teoría del juego y del agente principal en el esquema planteado por Lynn.

Al adaptar el esquema expuesto por Lynn (1998) a este problema, se ve que existe una relación hacia fuera entre los padres de familia y la escuela y también una relación jerárquica y formal entre ésta y las autoridades locales, y entre éstas y las directrices nacionales, así como entre autoridades estatales y supervisores, y entre éstos y maestros, o entre maestros y directores y éstos últimos con supervisores. El supuesto organizacional radica en que existe una línea

de coordinación que va desde arriba –el presidente de la República, la SEP y los Estados en principio–, y que se descarga en cascada y racionalmente hacia abajo, hasta llegar al maestro de grupo. Esta interacción está permeada por una amplia gama de estrategias con preferencias entre opciones, que a su vez dependen de resultados esperados, los cuales están supeditados a otras estrategias del otro lado de la interacción. Según Lynn (1998) “de este modo, la conducta en cada nivel de interacción es estratégica y tiene las características de un juego [...] donde cada juego se juega una sola vez y cada parte de la interacción elige entre dos estrategias: cooperación o no cooperación” (p. 166).

Para determinar como se relaciona la jerarquía con los niveles de interacción, Lynn (1998), supone tres niveles de interacción:

- a) Entre clientes y trabajadores de servicio, llamado juego de la prestación de servicio, que para nuestro caso sería entre maestros y padres de familia.
- b) Entre trabajadores de servicio y sus administradores, llamado juego de la gestión pública, que se daría entre maestros y directores de escuela y/o inspectores y de éstos con directivos de nivel medio.
- c) Entre administradores públicos y ejecutivos políticos, llamado juego de políticas, establecido entre secretarios de Estado federales y las autoridades estatales, que es donde se maneja o negocia el presupuesto público en educación (p. 166).

Todos estos juegos son interdependientes, es decir, “son anidados” y parten del ¿cómo son y están interrelacionados estos juegos?, ¿cuándo se juegan y cuál es la magnitud de sus resultados? ¿Por qué alguien aceptaría colaborar con otro para alcanzar beneficios colectivos? En muchos casos, sobre todo en espacios de conflicto como las instituciones escolares, en la relación maestro alumno, específicamente, la cual es una relación de prestación de servicios –a los padres–, los juegos tienden a caer en el dilema del prisionero y éste lleva a la no cooperación. Para la gestión educativa el dilema consiste en saber si se pueden evitar las pérdidas surgidas de la no colaboración, todo

esto a pesar de que si bien los participantes busquen salvar los escollos por medio de contratos de colaboración, es posible que éstos no funcionen, lo que lleva a los participantes a jugar múltiples juegos en un contexto de interdependencia.

### **El juego de la prestación de servicio**

Es una transacción común entre el maestro de grupo y/o el director y el beneficiario que es el padre de familia y/o el alumno, la negociación se centra en la calificación, la cual depende de las tareas, los trabajos y el examen, con una transacción directa entre ambos, la cual se da algunas veces con el alumno y otras con el padre de familia, sobre todo con la madre, por lo que los consideramos como una sola persona.

La información de ambos es limitada, en tanto el maestro y/o el director no pueden percibir la situación del alumno y las causas por las que no cumple con sus deberes y, por otro lado, el alumno no alcanza a percibir las obligaciones del maestro con la institución ni las exigencias de la misma, lo que definiría su comportamiento. Suponemos que ninguno de los dos confía plenamente en el otro, ya que existen incentivos por ambas partes para evitar una relación cooperativa, por lo que se genera una relación de carácter estratégico, ambas partes pueden plantear opciones variadas a su relación.

Otro supuesto, es que ambos actúan según su propio interés y éstos no siempre son necesariamente iguales, de hecho, varían mucho. Esto produce para los maestros y/o los directores una tendencia a estar alerta ante peticiones fraudulentas, con una fuerte tendencia de los docentes y directivos a controlar, tanto a alumnos como a padres de familia. Por parte de los alumnos y/o padres de familia, éstos consideran que sus necesidades son mayores de las que percibe el maestro y/o el director y tomando en cuenta que los servicios educativos son gratuitos, los clientes tienden a exagerar sus solicitudes. Esta relación provoca una gran divergencia de intereses entre los maestros y/o el director y, los alumnos y/o padres de familia.

Según Lipski (citado por Lynn, 1998), “Las estrategias del cliente incluyen pasividad y aquiescencia, expresiones de simpatía por los problemas de los trabajadores, y la humilde aceptación de su propia responsabilidad por su situación” (p. 169). Ante esto, existe la duda de ser escuchados y atendidos por el maestro y/o el director y se percibe que los alumnos y/o padres de familia son relativamente impotentes ante los primeros, porque éstos pueden conceder o negar lo que los segundos solicitan, además de fijar las reglas del juego en la relación entre ambos, lo que les brinda un control amplio de la situación.

Estrategias:

Para los alumnos y/o padres de familia, la “cooperación” debe entenderse como “hacer peticiones y solicitudes honestas y honradas y la ‘no cooperación’ como realizar peticiones exageradas con bases falsas y de poca confianza”.

Para los maestros y el director, la “cooperación” significa ayudar a los alumnos y/o padres de familia a obtener el apoyo que solicitan, al que supuestamente tienen derecho; interpretan la normatividad, en caso de duda, a su favor. La “no cooperación” se refiere a obligar a los alumnos y/o padres de familia a aceptar las normas en todos los casos, con ventaja para la escuela, de forma egoísta, sin preocuparse de las necesidades de éstos y restándoles el máximo de derechos posibles. La primera estrategia se denominaría: ayudar a los alumnos y/o padres de familia con sus problemas, y la segunda, de orientación policiaca (Lynn, 1998), ésta implica “retención o manipulación deliberada de información, trato selectivo, administración impersonal y esfuerzos autoconscientes para controlar y limitar la autonomía de los clientes” (p. 170).

Resultados de las diversas interacciones:

1. El primero implica que los alumnos y/o padres de familia están hablando con sinceridad respecto a sus peticiones y los maestros y/o directores acceden a sus necesidades en forma justa y proporcional a los planteamientos.

2. El segundo implica que el maestro y/o director, con el poder que les confiere su cargo y con una desconfianza endémica hacia los alumnos y/o padres de familia, se enfrentan a éstos desde la perspectiva de que los van a tratar y están dispuestos a engañarlos de manera sistemática.

Una administración escolar y docente que atiende y resuelve problemas sobre bases justas y razonables debe ser considerada mejor, tanto por el personal escolar como por los alumnos y/o padres de familia, que una que aplica rígidamente la normatividad para poner al descubierto todo intento de manipulación y mentira por los alumnos y/o padres de familia.

El maestro y/o el director, así como los padres de familia y/o los alumnos, consideran la “no cooperación” unilateral como el resultado más atractivo y la “cooperación” no correspondida como el peor. Los maestros y los directores obtienen recompensas y son bien vistos por sus iguales, sus subordinados y sus superiores –inspección– si pueden demostrar que al atenerse a la normatividad han evitado ser engañados con la correspondiente pérdida de autoridad –esta perspectiva es aún mejor cuando son apoyados por los padres de familia en contra de sus hijos (los estudiantes)–, ya que el peor resultado que pueden tener es dejarse engañar, de igual manera el mejor resultado para los alumnos y/o padres de familia es cuando logran engañar al maestro y/o al director, y el peor se presenta cuando son castigados por ser honrados (Lynn 1998).

El juego:

Tenemos entonces que un juego con esta estructura es un dilema del prisionero. La estrategia predominante de los dos participantes es la “no cooperación”. Así, según Lynn (1998), “aunque cada uno saldría ganando si cooperaran, el conflicto de intereses inherente a las ganancias para ambos por la defección unilateral conduce a un resultado ineficiente de Pareto” (p. 172).

## El juego de la gestión pública

Por un lado, tenemos a los supervisores y directores de zona (supervisión) y, por otro, a directores de escuelas y maestros (trabajadores del centro). Los primeros tienen como misión velar para que los resultados producidos por las escuelas encabezadas por profesores y directores reflejen los objetivos centrales de la organización educativa e impulsen los valores inherentes al Artículo Tercero Constitucional.

Estrategias:

Aunque ya se había mencionado que existe una densa reglamentación al interior del sistema educativo, también que su aplicación, debido a lo extenso del mismo, está sujeta a una amplia discrecionalidad de las autoridades internas de los planteles escolares —autonomía relativa—, lo que posibilita el manejo de estrategias diversas con autores diversos al interior de las mismas instituciones, ya que las autoridades no se apegan a las reglas de manera absoluta y están dispuestas a ejercer el poder conferido de forma discrecional en la supervisión de las escuelas.

La “cooperación”, en el ámbito de la supervisión, se entiende como promover la toma de decisiones justas, responder prontamente a las peticiones de los padres de familia y alumnos y fomentar la autonomía al interior del centro escolar, autorizando la discrecionalidad de los trabajadores de éste. La “no cooperación” es una supervisión minuciosa para hacer cumplir estrictamente la normatividad, la cual busca eliminar todo juicio y actitud discrecional, exigiendo tipos particulares de conducta que afectan tanto a los estudiantes y padres de familia como a los trabajadores del centro educativo.

La “cooperación” por parte de los trabajadores del centro educativo, se caracteriza por informar a la supervisión de manera puntual sobre los casos problemáticos suscitados al interior del centro con honradez y probidad, ejerciendo el juicio discrecional y reflexivo de acuerdo con las disposiciones tomadas previamente entre ambas partes. La “no cooperación” radica en informar sólo cuando se les

requiere, lo que tergiversa la información según los intereses particulares de los trabajadores del centro autoprotegiéndose en todos los casos.

Así, la “no cooperación” unilateral por ambas partes tiene ventaja por encima de la “cooperación”, pues para la supervisión implica una compensación a la falta de información para diluir responsabilidades, sobre todo en caso de que se haga público el conflicto con una comunidad de padres, lo que propicia que funjan como árbitros legítimos en la solución de posibles diferencias, en tanto que para los trabajadores del centro implica compensar una desventaja de recursos, tanto en lo tecnológico como en lo pedagógico, para la simulación de logros que son en su mayor parte fruto de una simulación fraudulenta.

El juego:

En conclusión, la interacción entre supervisores y directores, y/o maestros de los centros educativos, es otro dilema del prisionero, en donde el supervisor exige el cumplimiento irrestricto de la normatividad por el bien de la organización y elige esta alternativa en lugar de crear zonas de discrecionalidad vastas para los directivos y docentes del centro. Éstos toman la decisión de engañar al sistema en lugar de cumplir en su totalidad las reglas (Lynn, 1998). “Del mismo modo que en el juego de nivel inferior, la conducta no cooperativa domina la conducta cooperativa, con lo que se sacrifica el nivel superior de beneficios sociales que abrían podido resultar de una cooperación mutua” (p. 174).

### **El juego de la política**

En este caso, los ejecutivos políticos serían aquellos nombrados por un nuevo gobierno mediante elecciones generales, es decir, los secretarios de la Secretaría de Educación Pública de los estados y sus subordinados directos, quienes serían los directores de áreas: el director de primaria, el director de secundaria, los jefes de oficina de las distintas direcciones, a través de quienes operan en la

mayoría de los casos y quienes también son personal de confianza. A través de ellos se comunican con funcionarios de base como los inspectores, éstos son su correa de transmisión con las instituciones escolares públicas y privadas. En México el cuerpo de inspectores no es un cuerpo profesional, sino que está constituido por antiguos maestros de aula que llegaron a ser inspectores mediante esquemas de ascenso burocrático. Dada la amplia discrecionalidad que tienen los inspectores su relación hacia arriba y hacia abajo es de corte estratégico.

#### Estrategias:

Para los funcionarios políticos la relación con el cuerpo de inspectores es de una amplia discrecionalidad, ya que ellos son los que manejan la cotidianeidad de las directrices educativas –normas burocráticas– que tienen que operar las instituciones escolares. También se hacen cargo de las nuevas directrices, mismas que operan en su relación diaria con los directores y los maestros de las escuelas. La “no cooperación” puede definirse como un seguimiento estricto por encima de la supervisión –a través de los jefes de oficina–, la cual vigilan que las disposiciones que emanen de la dirección sean acatadas de manera estricta –también se utiliza a la contraloría de la SEP para ejercer esta vigilancia– y evitar la colusión de funcionarios, ésta es la principal preocupación de las autoridades políticas, quienes se refieren a ella como “los intentos de la burocracia por mantener o aumentar sus privilegios”. La “cooperación” sería la delegación de responsabilidades al cuerpo de inspectores confiando en su experiencia y probidad, así como en su buen juicio.

Para un inspector de escuela y de programa –los llamados programas estratégicos como: Conafe, Escuela de Calidad, Enciclopedia, etcétera– la “cooperación” consiste en proporcionar datos fidedignos sobre la ejecución de los programas, su evaluación y su acción cotidiana, así como mantener informados a los funcionarios políticos de los problemas cotidianos que ocurren en las escuelas. La “no cooperación”, sería entendida como el ocultamiento

de información y manejo fraudulento de las expectativas de trabajo, uso egoísta de la información, establecimiento de una relación clientelar con las escuelas que premie la lealtad otorgando favores por encima de la normatividad etcétera.

El Juego:

Aquí el resultado es otro dilema del prisionero, pues en general el administrador político exige el cumplimiento de lo planeado en un discurso público, donde menciona como premisas el bien de la institución y de la educación, en tanto el inspector, ya sea porque es imposible que lo logre –pues su relación hacia sus subordinado está estructurada asimismo como un dilema del prisionero– o porque prefiere atenerse a los esquemas anteriores de trabajo, los cuales le proporcionan seguridad y control, y por las redes clientelares que estableció en su zona, se decanta por la simulación. Para ambos, flexibilidad y cooperación implican enfrentar conflictos de intereses existentes, tanto a nivel sindical como político, y si los conflictos creados logran llegar al gran público, al hacerse públicos, se perdería el control que se tiene sobre los actores y que viene o está establecido de tiempo atrás.

Las recompensas mayores son para aquel funcionario que logra mantener el control de la burocracia y la mejor forma de hacerlo es respetar la estructura clientelar previa, coexistiendo con los intereses establecidos de tiempo atrás. El cuerpo burocrático encabezado por los inspectores, a su vez, entiende que le irá mejor si se gana a los nuevos jefes políticos que si se enfrenta con ellos, y busca engañarlos y dejarlos contentos a toda costa, mediante la organización de eventos, las mayoría de las veces con datos fraudulentos, que hacen lucir a la dirección y por los que son premiados y, en este caso, el dilema del prisionero puede transformarse en un juego de empate con beneficio para ambos, aunque con un obvio deterioro de los resultados educativos buscados. De acuerdo con Lynn (1998) “este empate produce el estado óptimo de Pareto, y ninguna de las dos partes tiene incentivos para buscar la cooperación” (p. 176).

La experiencia sobre las opciones mencionadas y sobre los posibles nuevos juegos, siempre lleva a resultado no óptimos que encierran el dilema del prisionero o, cuando mucho, al empate, sin que hasta la fecha se haya podido establecer un mecanismo o una estructura que modifique el juego y ofrezca resultados en lo educativo.

No dejamos de lado que para diversas instituciones y, en casos muy particulares, la existencia de un director con amplio liderazgo personal o la conjunción de un espíritu profesional en el centro escolar bajo esquemas como el contrato o la cooperación sin jerarquías, se lleguen a dar resultados óptimos que rompan el empate o el dilema del prisionero y que reditúen en un juego en el que ganan todos. Estos ejemplos son una ilusión de experiencias transitorias que sólo se sostienen temporalmente —mientras ciertas situaciones permanezcan—, este sería el caso de los estudios etnográficos en escuelas exitosas, los cuales crean la ilusión o el espejismo de que se puede tener éxito en la empresa por una mejor educación. Aquí lo importante es que no se dispone de medios para estructurar un ambiente ecológico sustentable, pues no están dadas las condiciones jurídicas, culturales, tecnológica y, principalmente, de formación continua del profesorado, que nos permitan capitalizar estas experiencias puntuales que, por lo exitosas, son casuísticas y se convierten en excepciones a la regla, nunca en la regla misma.

Las opciones:

La privatización en muchos países ha sido un intento por cambiar el juego y sus resultados, mediante la introducción de un nuevo jugador basado en su propio interés, con el amplio poder que le confiere el ser propietario —poder de contratación y de vigilancia constante de sus intereses—. Pero las experiencias latinoamericanas nos enseñan que este propietario buscará maximizar sus ganancias y garantizar su permanencia ofreciendo evaluaciones exitosas. Esto sería correcto si no fuera porque, para lograr aprobar exitosamente las evaluaciones, condiciona el ingreso a las instituciones a los mejores alumnos del sistema, quienes por definición son niños y

jóvenes que provienen de clases medias y que tienen a su favor el manejo de un código lingüístico amplio, producto de sus relaciones con sus padres y amigos y del aprovechamiento y uso intensivo de nuevas tecnologías, que están presentes en sus hogares con apoyo de redes interactivas que les hacen tener habilidades que garantizan el éxito en las evaluaciones a las que se someten en las escuelas privadas subsidiadas. En el caso de que se les exigiera a éstas recibir a estudiantes sin exámenes de selección, el fuerte impulso gregario de búsqueda de iguales para establecer vínculos permanentes podría obrar en contra de esta disposición y malograr este proyecto.

El éxito que ha tenido la opción privatizadora como política pública recomendada por instancias internacionales como el BM y la OCDE, reside en una realidad que nos enseña que el director de una institución pública educativa, el de área o incluso el secretario de educación no tienen tanto control y autonomía como los directivos de las empresas públicas, por lo que su marco de acción es limitado. La idea de que un privado tome el control de una institución se centra en el hecho de una mayor flexibilidad en la toma de decisiones “correctas” para su manejo, ya que no tiene los obstáculos a que se enfrenta el servidor público quien se tiene que adecuar al sistema. Roberts (1998) señala que:

1. Al director general de una dependencia se le pide que comparta el poder con otros actores clave (tanto internos como externos de la organización) al formular las políticas de la organización;
2. Las dependencias públicas operan en una economía política, no en una económica a secas y carecen de los indicadores –basados en el consenso– para medir el desempeño de la organización;
3. El director general de una dependencia pública tiene menos autonomía y control, comparado con el gerente general de una empresa, para producir coherencia de sistemas, integración y coordinación durante la aplicación de las políticas y
4. La toma de decisiones estratégicas de la dependencia pública, como consecuencia de los factores anteriores, es mucho más compleja e incierta que la toma de decisiones estratégicas de una empresa (p. 220).

Sin embargo, al funcionario público se le exige que resuelva los problemas y que proporcione calidad en el servicio, una opción poco realista ante las limitantes que la propia burocracia pública tiene, por ello, la búsqueda de opciones civiles –el mercado y también la sociedad civil organizada–, son acciones válidas para enfrentar el problema educativo.

El fracaso de la educación entre los más pobres tiene que enfocarse mediante otros movimientos que reestructuren el juego y obliguen a la cooperación. Es posible que la solución sea una mezcla entre educación pública y privada, más educación ciudadana, vista de un modo práctico que empodere a nuevos actores dentro del ámbito educativo, como los padres de familia y los alumnos, en un nuevo modelo de administración centrado en la gobernanza y la gestión pública, que busque soluciones –es el medio no el fin– mediante la formación continua centrada en la búsqueda de nuevas competencias ciudadanas y apoyada en los medios –TIC–, como un recurso comunicativo –no como un auxiliar didáctico a pesar de que pueda ser utilizado también para tal fin–, que difunda un proyecto político-cultural sostenible basado en la participación informada y responsable de los miembros de una comunidad educativa atenta y participativa, desde un espacio público estructurado y alrededor de un proceso comunicativo centrado en valores compartidos intersubjetivamente por todos los actores del medio y validados mediante derechos explícitos de sus miembros –no sólo obligaciones como es práctica recurrente en todas las instituciones escolares–.

A pesar de que el papel del maestro en la solución del problema educativo de nuestras escuelas es fundamental, las soluciones que parten desde su profesionalización y capacitación –carrera magisterial– no son suficientes para resolver la problemática educativa del país y los fracasos serán consecutivos mientras el problema no se enfoque desde una visión holística de la problemática educativa.

El dilema del prisionero tiende a repetirse a pesar de las llamadas reiteradas al honor del magisterio, a la carrera magiste-

rial, a los aumentos salariales, a los aumentos en prestaciones, a los cursos de capacitación –incluso universitarios–, a las acciones intimidatorias y autoritarias que aplican las autoridades educativas como exámenes o certificaciones, evaluaciones nacionales e internacionales, etcétera. Todas las reformas educativas se siguen enfrentando al momento decisivo establecido en la relación maestro-alumno, en donde existe una relación culturalmente establecida desde un marco tradicional propio de las sociedades latinoamericanas, en el cual el autoritarismo exacerbado es un reflejo de una realidad social que se hace visible desde una muy *sui géneris* democracia latinoamericana, estructurada alrededor de patrones de conducta que se reproducen cotidianamente desde el espacio escolar, el que –al menos para el área urbana– ha aumentado su autoritarismo, a raíz de los cada vez mayores conflictos auspiciados por el surgimiento de nuevos patrones de conducta que se hacen visibles desde la influencia de las nuevas TIC, en las nuevas generaciones de alumnos que, al menos desde las clases medias, buscan nuevos espacios de expresión para sus necesidades de crecimiento, mismas que van en aumento.

Para estas clases emergentes la solución está en su propio hogar, en el que sus hijos disponen de computadora, banda ancha, conexión a internet, acceso a la red interactiva para entrenarse mediante juegos y el uso de videos generados en línea desde sus teléfonos celulares y colocados en la red interactiva –Web 2.0–, medios y tecnologías desde las que generan habilidades lingüísticas y tecnológicas que habrán de marcar la diferencia con el amplio espectro de pobres del país. Para este sector que será el más competitivo en el futuro, se tendrán que generar políticas públicas que auspicien su crecimiento, su aprovechamiento y potenciamiento de sus habilidades, así como impulsar a miembros de las clases medias bajas en ascenso a integrarse a este grupo ampliándolo hasta donde sea posible, reformas como la chilena, que si bien no han logrado abatir los problemas de la inclusión de los más pobres en una educación de calidad, sí han incidido en el nivel educativo que recibe una cla-

se media ampliada, lo cual la provee en un futuro cercano de una “masa crítica”, de gente con las habilidades requeridas para potenciar su productividad y, por lo tanto, la competitividad del país a nivel internacional, cosa no menor en un mundo tan competido como en el que vivimos.

Políticas públicas puntuales para deducir impuestos de la educación privada; abatir el costo del uso de internet y de su banda ancha, el cual es excesivo en México; acceso universal a la red y su uso a bajo costo a domicilio; acceso fácil a una computadora portátil –*One Laptop per Child*–; espacios escolares asistidos en las tardes para su formación –formación de competencias–; escuelas de tiempo completo con asesoría especializada en el uso y manejo de las nuevas tecnologías de la información; desarrollo de redes desde espacios institucionales para el uso de los diversos actores de la escuela –maestros alumnos y padres de familia–; recursos legales para hacer exigible el respeto a los derechos humanos de los niños y adolescentes en la institución escolar –no sólo desde el ámbito de los padres de familia, también desde el de las asociaciones civiles –ONG–; creación de diversas agencias que descentralicen las funciones del monstruo que es la SEP y que trabajen por metas al margen de las leyes laborales burocráticas etcétera.

Sin embargo, para la mayor parte de los alumnos, la situación de pobreza en la que viven los convierte en presas fáciles de nuestra tradición cultural, y la brecha tecnológica entre unos y otros aumenta cada vez más a medida que crece el nivel de escolaridad, esto hace necesario el encubrimiento de las deficiencias cognitivas de las mayorías, mediante evaluaciones de corte tradicional que han sido rebasadas y exhibidas por las evaluaciones internacionales –PISA– a las que hemos estado sujetos como países miembros de la OCDE y la OMC.

La vía principal para darle solución al problema planteado ha sido el mercado, la participación social, la cual busca empoderar a los padres de familia para generar un proceso de rendición de cuentas; asumiendo que los clientes organizados mediante su inclusión

en proyectos paralelos al esquema oficialista y centrados en áreas marginales, auspiciados y financiados en gran parte por el Banco Mundial (Conafe, PAREIB), serán capaces a la larga de actuar de manera racional en función de sus propios intereses.

Sin embargo, el problema sigue siendo el mismo y la sola visibilidad de éste no garantiza su solución. A fin de cuentas, el maestro se enfrenta al alumno en el aula y el padre de familia difícilmente puede ir más allá de exigirle que asista a su centro de trabajo, además de las limitantes que por su origen social tiene en cuanto a la percepción de lo que es una buena educación —y su pertenencia a una cultura autoritaria desde la que hace exigible al maestro el adoctrinamiento de su propio vástago—, al menos en lo que concierne a las necesidades y habilidades que la sociedad del conocimiento en la que nos encontramos inmersos requiere para lograr un trabajo decente.

La solución no sólo radica en reformas puntuales, además de éstas es necesario generar, mediante un modelo organizacional adecuado, una cultura republicana al interior de la institución escolar. Y ¿qué significa una estructura republicana?, significa estructurar para cada institución un equilibrio instituido —o constituido— entre los diversos actores de su vida cotidiana, así como un espacio de politización de sus necesidades —el espacio público— y una refundación de su institucionalidad. Para que esto sea posible se requiere de una base como antecedente, la existencia de gente organizada en cuerpos por voluntad propia y dentro de una estructura que prive el cumplimiento de los compromisos políticos, los “cuerpos constituidos” que serán los que construirán a la nueva escuela.

Estos *corps* no surgen solos, necesitan de instancias jurídico políticas que auspicien su nacimiento —no que los creen— y son anteriores a la existencia de cuerpos de representación, como las sociedades de alumnos, maestros, padres de familia, participación social, consejos técnicos, etcétera. En gran medida, su ausencia explica el fracaso de la implantación de sistemas de colegiado, participación social y capacitación, como la carrera magisterial, dentro y fuera de

las instituciones escolares. Otro peligro es que su ausencia lleva a la violencia de parte de la institución hacia el alumno, porque éste no dispone de una estructura de poder que se oponga al poder unipersonal del maestro o de la institución, o de parte de los padres de familia y de los propios alumnos, quienes en casos extremos tomarán la justicia en sus manos: explosiones de violencia que serán cada vez más generalizadas, especialmente en las regiones más pobres del país.

Estos *corps* son los que ocupan el espacio público y desde éste surge el poder, el cual entrará en conflicto con otros cuerpos de no mediar unas reglas del juego –esa es la democracia– que eviten la violencia, así como una estructura que otorgue participación recíproca a los jugadores en todos los juegos, hasta generar un equilibrio sano –esto es la república– su conjugación funda la libertad en una institución que será, por definición, formadora de ciudadanos y transmisora de valores democráticos.

La organización de un esquema tal es compleja y de renovación continua, y crea la suficiente incertidumbre para educar a nuestros hijos dentro de los nuevos modelos que exigen su reinención frecuente –planeación estratégico situacional–, será la escuela el modelo de simulación de una estructura fundamental que educará en las habilidades y competencias de la nueva gobernanza. Su creación será paulatina, desde dentro y hacia fuera, y responderá a las situaciones particulares de cada realidad, además de estar marcada por múltiples fracasos que serán cuna de aprendizaje –no se aprende si no se falla, ese es el fondo de la experiencia–.

En cuanto a la evaluación para el desempeño –inserto en la carrera magisterial–, sigue impactando en el maestro en lo individual y no en la institución escolar. El docente se enfrenta a la decisión personal de prepararse o no prepararse, en función de incentivos económicos puestos a su disposición por el Estado, sin que medie un análisis de las necesidades particulares de las instituciones. En gran medida, el fracaso de la carrera magisterial se debe a esto, cuando la evaluación debería incidir en principio, y desde el interior –autoevaluaciones–, en las necesidades de la escuela, impulsando un

proyecto de formación que impacte en la institución globalmente, la cual será evaluada en un segundo momento desde la organización reformada ex profeso –carrera magisterial–, para sustentar incentivos por resultados institucionales, de manera que se genere una fuerte exigencia colegiada de parte de los mejores maestros sobre los de peor desempeño, porque los resultados de éstos impactarán en su ámbito económico particular. La formación del colectivo escolar dentro de proyectos conjuntos, entonces, es una estrategia decisiva para la calidad educativa, como lo expresa Benavides (2007) con respecto a la formación del profesorado en el uso de las nuevas tecnologías (TIC):

En España, las responsabilidades relacionadas con la formación del profesorado, en esta materia, recaen en las autoridades regionales. Pero cada vez está más extendida la convicción de que para que se pueda hacer un buen uso de las TIC la solución no radica en la formación individual, ni siquiera en la formación a la carta, sino en conseguir que equipos docentes completos opten, en conjunto, por desarrollar sus propias iniciativas en este ámbito y que la formación y el desarrollo sean consecuencia de las necesidades del equipo docente y de sus proyectos pedagógicos a futuro, y no solo de algunos de sus miembros (p.36).

En este sentido, en 2002, en la Conferencia de Bruselas, y bajo el Marco Europeo de las Cualificaciones (EQF), (Comisión Europea 2004, 2005, 2006; Comité Económico y Social Europeo, 2007) –que obliga al modelo de competencias para el espacio europeo, el cual establece un marco para las acreditaciones formales y no formales, dándole certidumbre jurídica a estos procesos en toda la comunidad–, la Unión Europea establece el Programa de Trabajo Educación y Formación 2010, organizado en torno a tres objetivos estratégicos:

1. Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.
2. Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.

### 3. Abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

El primer objetivo estratégico se subdivide en cinco puntos, siendo el primero: mejorar la educación y formación de profesores y formadores que nos obliga a plantearnos la problemática de ¿cuál será el papel del docente en el nuevo milenio?, ¿cuáles serán sus cualificaciones?, ¿cómo se formará?, ¿qué nuevos retos tendrá que enfrentar en un mundo donde las TIC son imprescindibles para el ejercicio de la profesión docente?

El perfil propuesto para el nuevo papel del profesional docente será el de un profesional formado en competencias, donde su papel de enseñante sea sustituido por las nuevas funciones de mediación para la formación que tendrá que realizar, las cuales serán: tutor, instructor, evaluador, ingeniero pedagógico, experto tecnológico, gestor, evaluador y editor de documentos, entre otros. Siempre en el entendido de que el papel del alumno para el logro de las competencias necesarias para subsistir en la nueva sociedad de la información y el conocimiento, será el de protagonista y mediador de su propio aprendizaje, de otro modo no se entiende la nueva situación del nuevo docente para la nueva escuela.

Hay que recordar que desde el sexenio del presidente Vicente Fox, el modelo de competencias se empezó a infiltrar al sistema educativo, y es con el presidente Calderón cuando se intensifican las reformas educativas en los niveles medio y básico. Actualmente el docente se encuentra sometido a un intenso programa de reaprendizaje y formación para enfrentar los nuevos retos. Del éxito en su superación dependerá un tránsito más rápido hacia el desarrollo y la disminución de la pobreza.

Por otro lado, y siguiendo la lógica de lo antes expuesto, mientras no cambien las expectativas y se de una reforma integral a la estructura de la organización de la escuela en todos sus ámbitos, el fenómeno del isomorfismo y el dilema del prisionero seguirá predeterminando el futuro del comportamiento en el aula del maestro mexicano.

## LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

En educación, la participación social siempre ha existido de diversas formas; la sociedad ha estado en contacto con la escuela mediante la intervención de los padres de familia o la intervención de asociaciones privadas, que, de algún modo participan en lo educativo. Sin embargo, a partir del auge de los modelos de mercado centrados en la rendición de cuentas y en la idea de que el padre de familia es el cliente natural de la institución escolar, se ha intentado institucionalizar y legalizar la intervención de los padres de familia como responsables de una forma de control sobre las instituciones educativas, las del mercado y las de los consumidores.

En cierto sentido, se busca darle control de calidad al producto generado por la escuela, mediante la supervisión privada, la cual el Estado ha sido incapaz de ejercer de forma adecuada a pesar de tener un cuerpo –de inspectores–, supuestamente profesional, dedicado a ello –quizá porque no es posible hacerlo–. Otra causa que ha originado el auge de la participación social es el intento de hacer solidarios a los padres de familia con el gasto educativo que no puede absorber la escuela, como el de ciertas reparaciones, proveer de equipo tecnológico, mejorar las cooperativas escolares o proporcionar insumos a los maestros para que cumplan con su labor educativa. En los municipios del campo (áreas rurales) también es normal que el padre participe de manera cotidiana en el mantenimiento y limpieza de la escuela.

A pesar de que los indicadores del Índice de Calidad Educativa (ICE) propuesto por el INEE son varios –la infraestructura de las escuelas, el ausentismo de los profesores y la formación continua de profesores–, es notable que la Alianza por la Educación (SEP-SNTE), contempla la solución a sólo dos indicadores: la infraestructura y la formación continua de docentes.

El ausentismo de los profesores no está presente, y aquí se deja ver el peso específico del Sindicato. La única expectativa de solución está en la intervención de la participación ciudadana, no sólo

de padres de familia, sino de la sociedad en general, mediante la opinión pública, la cual, sin embargo, debe ser inducida a participar mediante la intervención directa de los primeros desde la propia escuela, plantel por plantel.

Los estados más pobres, los del sur de la república (Calderón, 2008) son los últimos en cuanto al ICE –Yucatán está en el número 24, Oaxaca en el 27, Campeche en el 28, Quintana Roo en el 31 y Guerrero en el 32–. Esto nos hace reflexionar sobre la importancia del impulso de la participación ciudadana en la educación y en particular de los padres de familia en la escuela, ya que ellos son los únicos que pueden detonar este problema y llevarlo de la mano de la participación ciudadana a la agenda de gobierno.

En general, al padre siempre se le pide participar y, en algunos casos, se le exige, aunque sólo sea para mejorar el control disciplinario de sus hijos. La Constitución no contiene nada al respecto; sin embargo, en 1992 con las reformas impulsadas por el presidente Salinas y mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (Bravo, 2008), se contempla bajo este esquema la participación de los padres de familia:

Dicha participación es más clara en los padres de familia, quienes siempre han estado al tanto de la educación de sus hijos, colaborando en diversas actividades que se organizan o a través de la relación directa con profesores y directivos, además de aportar recursos económicos. Sin embargo, su participación no ha influido en qué y cómo aprenden sus hijos (p. 18).

Con este acuerdo (ANMEB) se establece que todas las escuelas de educación básica tendrán un Consejo de Participación Social, los que se hacen extensivos a los estados y los municipios, acuerdo que se establece jurídicamente en la Ley General de Educación de 1993 para los tres niveles de gobierno –federal, municipal y estatal–, en los Artículos 68 a 73, se especifica la manera de estructurar los límites y atribuciones, los derechos y obligaciones de los padres de familia (Artículos 66 y 67), y se hace obligatorio, por parte de las autorida-

des educativas, incluir a los padres de familia en el proceso de mejoramiento de la educación pública (Artículo 68). En el Artículo 69 se establece que: “las autoridades educativas vinculen a las escuelas públicas con las comunidades, los municipios y los estados a los que pertenecen, constituyendo consejos que incluyan la participación ciudadana” (Bravo, 2008, p. 18).

En agosto de 1999, la SEP publicó la normatividad de la participación social en los estados y municipios, creando el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase) (citado por Bravo, 2008) definido como:

Una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que están representados padres de familia y sus asociaciones, profesores y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación que conjuntan voluntades en la labor de conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, así como el desarrollo y la evaluación del sistema educativo nacional, con el objeto primordial de coadyuvar con las autoridades educativas orientadas a elevar la calidad y la cobertura de la educación (p. 19).

Sin embargo, según datos de la autora y del Observatorio Ciudadano de la Educación (Bravo, 2008), estos consejos no han funcionado y, en todo caso, su alcance es limitado. Así, se lo reconoce implícitamente en la Alianza por la Calidad de la Educación de 2008, cuando en el rubro de Gestión y participación social, dentro de las acciones a realizar en el tiempo, se estipula que a partir del ciclo 2008-2009 se constituirán los consejos escolares de participación social en todas las escuelas, además de recalcar que la comunidad debe involucrarse en los procesos de mejora de los centros escolares.

El fracaso de la participación social ha sido una constante en el ámbito educativo y el Programa Sectorial para la Educación y la Alianza insisten en el establecimiento de una modalidad que ya falló, posiblemente porque estaba mal estructurada política y organizacio-

nalmente, además de que el modo de integrar a los padres estaba basado en un esquema de manipulación, el cual les exige materialmente, pero les otorgan derechos sobre el aspecto más importante de la escuela: la educación de sus hijos y el acceso y comportamiento de los docentes.

Como dice Rosemberg (citada por Vélez, 2008), “la participación social dirigida exclusivamente a darle mantenimiento a las escuelas tiene el fin de reducir la inversión del Estado en la educación” (p. 54).

Es notable que otro factor de la participación ciudadana fue omitido —en la práctica, no en el documento— de la Alianza para la Educación: el mercado, ya que en este documento sólo se integra dentro de la reforma curricular la enseñanza del idioma inglés, deja fuera todo lo concerniente a la formación de emprendedores o los valores propios del liberalismo, como los derechos humanos de primera generación, donde se hace énfasis en el derecho de propiedad, a la vida, a la libertad de expresión y el de reunión y traslado, éstos fueron integrados como competencias, por poner un ejemplo relevante, a las competencias básicas que de forma obligatoria tienen que tener todos los egresados de educación básica en los países que conforman la Unión Europea.

En México se ha desdeñado, en el ámbito de la educación pública, el pensar y el sentir del sector privado, en lugar de integrarlo mediante estructuras de gobernanza a los proyectos educativos y a la Alianza para la Educación. Esta situación es un hecho tangible, pues la alianza omitió todo lo referente a sus necesidades, cuando éstas, a través del logro de ciertas competencias, son imprescindibles para superar esquemas de pobreza. Al respecto, Claudio X. González, presidente de Mexicanos Primero A.C. y de Fundación Televisa señala que:

La vida me ha llevado a descubrir que no sólo basta construir hospitales, buscar fondos o dar becas, se requiere de un esfuerzo más allá, porque la filantropía no es suficiente para influir en las políticas nacionales.

¿Cómo hacemos para que lo verdaderamente importante en la agenda de gobierno sea la sociedad? Haciendo alianzas, proponiendo, unificando esfuerzos y respetando la individualidad, ése es el reto mayor y también el secreto frente a las fundaciones y organizaciones civiles y los medios de comunicación.

Para mí la educación es clave para este país, siempre ha sido una pasión. Creo firmemente que si los mexicanos logramos formar el mejor capital humano, todo lo demás vendrá por añadidura (citado por Peña, 2008, pp. 29-30).

También se ha desdeñado a la sociedad civil en la Alianza para la Educación –en el esquema de gobernanza existe una distinción entre sociedad civil y mercado, la primera está representada por cierto tipo de ONG no vinculadas a la generación de lucro o que devienen de empresas con fuerte dependencia de organizaciones mercantiles–, a pesar de que según el Centro Mexicano de Filantropía (Cemefi) menciona que “existen al menos 518 organizaciones sociales en el rubro de educación e investigación de las que 92 apoyan específicamente a la educación pública, mientras que según este investigador, Indesol registra 6 mil 32, con 232 apoyando directamente a la educación pública, y no se encontraron datos de las redes de organización que trabajan directamente en educación básica” (Cordurier, 2008, p. 21).

Estos datos, muestran la poca voluntad para trabajar con las organizaciones civiles, dependan éstas del mercado o la sociedad civil. El peso político del SNTE es a todas luces la causa de esta situación, ya que define, por su peso específico en la política mexicana en general, las condiciones en que se deberá de reestructurar la visión del nuevo gobierno para el cambio educativo, la nueva Alianza por la Educación.

Es por eso que el trabajo de base desde las escuelas es vital para ir rompiendo las inercias, es ahí en donde se deberán estructurar los cuerpos –*corps*– que le den vida a asociaciones de padres reales. En una investigación anterior (Peraza, 2001) se desarrolla el modelo de

formación de estos cuerpos, a partir de una propuesta específica, siguiendo lo que actualmente se denomina Proyecto Club de Padres, implementado por la SEP –el que tampoco se menciona en la alianza–, y que en lo general se circunscribe a lo siguiente:

- a) Organizaciones externas a la escuela conformadas por padres de familia, estructuradas anualmente, las cuales dejan fuera a cualquier autoridad institucional y están puestas a competir entre sí para controlar a la sociedad de padres de familia.
- b) Cada grupo será organizado por los padres en una convocatoria anual de la escuela –la participación será voluntaria–.
- c) La organización contará con un psicólogo –de preferencia– capacitado para el desarrollo de este modelo, quien los acompañará durante el periodo de gestación.
- d) Sólo se podrá pertenecer a un grupo a la vez.
- e) Se fijarán las reglas del juego que permitan la convivencia y la superación bajo esquemas participativos y la toma de decisiones consensuales, propias de los grupos pequeños.
- f) Los grupos estarán encaminados explícitamente a proyectos de autoformación para atender problemas referentes a la atención de sus hijos mediante conferencias, videos, pláticas de expertos, etcétera.
- g) Estarán inmersos en actividades recreativas organizadas equitativamente por subgrupos.
- h) Podrán acordar libremente cualquier otro tipo de actividades.
- i) Al inicio funcionará con recursos revolventes proporcionados por la institución.

Una organización de este tipo está basada en:

La creación de un espacio público no burocratizado que como ciudadanos todos necesitamos para participar en lo político desde diversos ámbitos de nuestras relaciones sociales, de las cuales, la escuela de nuestros hijos es una parte importante de las mismas. [...] esta forma de trabajo tenderá además a la creación de una nueva cultura de responsabilidad

y antipaternalismo, acostumbrándolos a ser más autogestivos (Peraza, 2001, p. 174).

Asimismo, el autor señala que:

La incorporación de los padres debe llevar a la descarga de trabajo de los maestros en lo referente a aspectos tales como el manejo de la cooperativa, la organización de fiestas y kermeses con motivo de la recolección de fondos, la organización de las actividades en las que usualmente participan los maestros descuidando sus grupos (p.175).

La idea de este proyecto, está mediada por la posibilidad del conflicto, es factible que el encuentro de estructuras organizadas originalmente en torno a intereses –maestros y directivos– choque frontalmente con este tipo de organización y, de hecho, esto es lo que se busca, los resultados del mismo serán variados, pero irán conformando un nuevo tipo cultural a mediano y largo plazo, ya que el proyecto es sustentable con pocos recursos. “La base del éxito de este esquema estriba en fijar las reglas mínimas del juego para aportar de ahí estructuras normativas con base en la formación del consenso” (Peraza, 2001, p. 175). En palabras de Serrano (citado por Peraza, 2001): “la validez del derecho depende de que el consenso que lo sustenta se traduzca en una aceptación generalizada de las normas que lo constituyen como instancias que regulan de manera efectiva las relaciones sociales” (p. 177).

En última instancia se sostiene que es el derecho puede llegar a mantener la violencia en los límites de la comunidad política.

Cada día es más común el conflicto con los padres en las escuelas, usualmente éste se resuelve a través del autoritarismo de las instituciones educativas. Sin embargo, el problema está ahí y será cada día peor por la difusión de los derechos de los niños y de los derechos humanos, por un lado, y por la reincidencia en los magros resultados educativos, por el otro, y aun más por la falta de inclusión de los demás actores en las soluciones políticas del problema educativo

–el mercado y la sociedad civil–, en general, el conflicto social a mediano plazo será mayor.

El costo del cambio en lo educativo dependerá de las autoridades educativas y lo organizacional, la calidad educativa, la equidad e incluso la paz institucional de las decisiones que en materia de participación social y ciudadana se logren. El sistema político tiene en última instancia la decisión de cómo se hará. Si no se instrumenta de manera adecuada el costo social y político serán inmensos; mayores al de una alianza rota con el desgastado sindicato de maestros, el costo final, la pérdida de la legitimidad y, por ende, la pérdida del poder político por parte del partido gobernante.



---

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

*La sociedad de masas es una sociedad del anonimato, con el anonimato no puede haber un espacio común en donde haya interrelación entre las personas, porque se pierde la posibilidad de la acción. Es lo que denuncia Arendt con frecuencia, a saber, la pasividad, la no-acción que deshumaniza al individuo, su indiferencia hacia el mundo. Estos fueron los motivos reales que hicieron que tantas personas actuaran como piezas de la gran maquinaria de asesinato en los campos de concentración.*

Aguilar Rocha

La magnitud del problema educativo en América Latina es monumental, y cada día la brecha educativa entre los que más tienen y los pobres es mayor, de ahí que, en la mayor parte de los países se han visto obligados a realizar reformas educativas por los magros resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales y nacionales, y se está trabajando por modernizar y actualizar el modelo educativo vigente.

América Latina sufrió desde los ochentas el embate de las crisis internacionales que obligaron a implementar políticas de ajuste presupuestal que incidieron fuertemente en el ámbito de los proyectos de corte social, con especial énfasis en el campo educativo.

Así, podemos hablar de más de una década perdida en cuanto a nuevas inversiones en este rubro y un deterioro en términos reales del gasto público asignado a la educación.

Con el advenimiento de las democracias y su posterior consolidación, y ante la necesidad cada vez más urgente de los sistemas políticos –y por consecuencia de los partidos políticos– de consolidar su posición en un entorno cada vez más competido, aunado, a que dentro de los aspectos positivos de la globalización se dieron factores como las evaluaciones internacionales de organismos confiables y se desarrollaron proyectos como los de “Educación para todos” de la UNESCO, centrados en la calidad y la equidad, o los de la OCDE, estructurados alrededor del desempeño y la descentralización. Desde ambas instancias se propició una atención cada vez mayor al problema educativo que se hace público, y por consiguiente entra en la agenda de gobierno de la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Las formas en que se agenda son diversas y están mediadas por conflictos internos propios de países democráticos, con fuerte presencia de grupos de interés y gran debilidad de la sociedad civil. La fuerza de los partidos en esta parte inicial de la vía hacia la democracia es amplia, pero su representación política es pequeña, juegan y se desempeñan dentro de esquemas de manejo de la mercadotecnia a la manera americana, pero sin la amplia vinculación que el propio sistema político americano tiene con sus electores. Esta copia de democracia, sin el sustento de la vinculación ciudadana ha dado en configurar partidos políticos orientados por los intereses de grupos internos, que por determinadas circunstancias han logrado agendar sus premisas políticas dentro del juego partidista, dando lugar a lo que muchos analistas han dado en llamar partidocracia.

Este modelo democrático, *sui generis*, requiere de su legitimación electoral mediante elecciones periódicas, a las que los partidos llegan después de dos décadas de ajuste neoliberal, que si bien, en la mayoría de los casos ha propiciado una estabilidad macroeconómica, ésta no se ha visto reflejada en los bolsillos de la gente

común, la que sigue pagando los costos de las políticas que basan su estabilidad en políticas fiscales y monetarias, que tienen como centro de sus estrategias el control de la inflación mediante una restricción de la demanda agregada, vía la contención salarial. Como complemento de esta política buscan impulsar la inversión mediante capital nacional y extranjero, por lo que amplios recursos se canalizan con este fin –infraestructura, préstamos, apoyo a las exportaciones– lo que ha propiciado una endémica falta de inversiones en el sector social, deteriorando servicios centrales para el bienestar ciudadano, como la salud y la educación.

Ante su afán por compensar estas situaciones de desgaste político han buscado canalizar recursos en formas administrativas que tengan mayor impacto electoral, es decir, canalizan montos cada vez mayores a programas de corte asistencialista, como es el caso de Oportunidades en México. Esta vía es necesaria en el corto plazo –por la atención estratégica a los grupos más vulnerables– y electoralmente muy redituable. Sin embargo, a largo plazo puede tener graves problemas, como por ejemplo: la involución de las tasas de natalidad, pues mucha de estas políticas están basadas en asistir a los menores en grado de pobreza extrema, con lo que las familias dependen de la permanencia continua y creciente de menores para seguir recibiendo asistencia social, sin olvidar el grave problema del corporativismo o clientelismo que conllevan.

Para combatir la pobreza es necesario el desarrollo del sector social, específicamente: educación y salud, que han sido sacrificados durante las dos décadas anteriores. Esta situación se ha vuelto insostenible debido a la transparencia propiciada por los organismos internacionales y nacionales encargados de su evaluación, y porque la pobreza, después de dos décadas se ha vuelto endémica, lo que origina graves problemas para los proyectos de inversión internacional en la región, así como por la inestabilidad política que, de la mano de Venezuela y Cuba, está permeando la región, donde una izquierda que parecía en extinción está recuperando los espacios ideológicos perdidos durante este período y ha

retomado gran fuerza electoral, al grado que, una de *las joyas de la corona*, México, estuvo a punto de pasar a engrosar las filas de los países contestatarios del cono sur.

En la gran mayoría de los países latinos de América, el impacto de esta situación política se traduce en el rechazo cada vez mayor de cualquier política que tenga cercanía con el modelo neoliberal que tanto los afectó. La emergencia de las posturas de izquierda se ha fortalecido y radicalizado hasta el punto que, en educación, rechazan como privatizadora cualquier intervención de la sociedad que no sea gubernamental.

La idea de la subsidiaridad –tal y como la entendieron en AL– afectó y debilitó las políticas educativas neoliberales, –con excepción de México– y creó un profundo rechazo a la intervención del mercado en lo educativo, porque benefició a las clases más favorecidas por el sistema económico, dejando en el olvido a los más pobres –Chile es el caso paradigmático de esta situación–. Esta afirmación, que se vio confirmada a raíz de las recientes evaluaciones en estos países, generó un repudio a todo lo que se escuchara como mercado y en muchos casos, está obligando a ir en sentido contrario, en una involución –no un progreso– a las políticas que fueron rebasadas por el modelo neoliberal.

El regreso al pasado, como una postura conservadora de la izquierda reformista del nuevo siglo, demuestra la fuerza que la cultura de izquierda logró en los periodos más oscuros de la guerra fría y también evidencia la falta de formación democrática o de una opción cultural democrática y ciudadana, centrada en la sociedad civil dentro de los demás partidos con pensamiento liberal –el caso del PAN en México es una muestra palpable de ello–. En este sentido y en palabras de Walzer, (citado por Vázquez, 1999, p. 29) podemos decir que: “puesto que existe un número infinito de vidas posibles, configuradas por un número infinito de culturas, religiones, lineamientos políticos, condiciones geográficas, etcétera, una sociedad determinada será justa si es vivida de una manera fiel a las nociones compartidas de sus miembros”.

A pesar de la penetración del liberalismo y la cultura de la democracia en Latinoamérica, ésta todavía tiene en su base una impronta ideológica no liberal, centrada en la presencia del Estado como el Gran Hermano –Orwell– que cuida, vigila y protege a la sociedad en su conjunto, sin distingos ni ideologías. Georg Hegel siempre vuelve, a pesar de los reiterados intentos del iusnaturalismo, vía los derechos humanos, para conformar una opción diferente que privilegie la libertad por sobre la necesidad, no como una postura ideológica, sino como una realidad histórica que ha demostrado que en países donde no se ha dado el paso a la democracia, y se ha construido la libertad, la pobreza subsiste y se arraiga a pesar de las revoluciones o a pesar de las evaluaciones positivas en lo educativo, donde una educación exitosa –el caso de Cuba en nuestro medio– va de la mano de la pobreza, la corrupción desbocada y la venta de la sexualidad, como la única mercancía, en que una sociedad cooptada por un Estado absoluto deja espacios subterráneos a la libertad de mercado.

La pobreza es el mal mayor, y en su nombre se ha optado por otros males menores, esto es lo que ha hecho la derecha vía el neoliberalismo, y lo que también hace la izquierda vía la opción revolucionaria. En la realidad histórica ninguna de estas posiciones han sido coherentes con sus fines, ya se han establecido como fines en sí mismos, buscando su preservación, incluso por la fuerza –desapareciendo la fuerza de la razón histórica encarnada en las pautas razonables del entendimiento humano, signado por la discusión entre hombres iguales, dentro del amplio y a la vez reducido espectro de la condición humana (Arendt, 1998)–. Ante la pérdida de una legitimidad evanescente que, ante los fracasos reiterados, desgasta rápidamente el discurso político y crea espacios para el relevo electoral continuo y sistemático, en un clima de deterioro del ideal democrático que termina por rescatar a las ideologías –socialistas y de mercado–, del fondo del basurero de la Historia.

El problema de la pobreza prosigue y en lo educativo deviene de lo cultural y lo socioeconómico, como bien lo reconoce la OREALC/UNESCO en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE,

2008), efectuado por su oficina regional de Educación para América Latina y el Caribe, con el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), en el cual tres de las hipótesis explicativas utilizadas para su interpretación tenían que ver con problemas de corte de deficiencias culturales y socioeconómicas en los más pobres, y donde los casos más exitosos y excepcionales en la región estaban vinculados a un clima escolar centrado en un ambiente de respeto, acogedor y positivo, que superaba los problemas socioeconómicos y mostraba avances no esperados en las situaciones de pobreza, con lo que el clima escolar puede considerarse como el aspecto central de una educación de calidad y posiblemente sea, un componente necesario –no suficiente– para su existencia.

La importancia del clima escolar ya se había observado en el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (UNESCO, 2005), y los últimos resultados corroboraron esta tendencia, la que refuerza la postura hecha en el presente estudio, el cual propone la creación de un espacio público en las instituciones escolares, espacio resguardado por una estructura institucional que les garantice a los miembros de la comunidad escolar –alumnos, maestros, padres de familia y autoridades– convivir dialógicamente a partir de espacios temporales y físicos para estructurarse en torno a un *demós* que busque expandirse a las demás comunidades regionales y nacionales vía las TIC de 2da generación –web 2– en una relación discursiva y dialógica, que bajo criterios de transparencia, potencie la difusión de una cultura escolar basada en los derechos ciudadanos que tenga como base los derechos de los niños.

La idea central sería el refuerzo institucional del clima escolar, entendiendo que este concepto parte de una premisa política basada en la participación libre y asociada de los individuos y grupos que conviven diariamente dentro de la escuela. El manejo y uso de las TIC reforzaría la opción de penetración cultural centrada en una estructura gubernamental, con amplia participación de la sociedad civil y el mercado –gobierno, empresarios y ONG– que también sería usada como un medio de control ciudadano –de padres de

familia, maestros y alumnos— mediante la publicidad de lo que ha permanecido secreto hasta la fecha, la vida cotidiana de una comunidad escolar —transparencia—.

Las TIC no son parte del proyecto, lo cruzan transversalmente y permiten la creación de una red donde las instituciones escolares serían los nodos que interactúan y se relacionan de diversas y múltiples formas entre sí, no es un proyecto, son múltiples en red —entre ellos el gubernamental— y muchas redes surgidas, unas al amparo gubernamental, otras al amparo de organizaciones mercantiles y otras a cargo de ONG de alumnos organizados, padres y maestros; redes informales y formales que se potenciarían a una sociedad civil socializándola como ciudadanos del futuro. Las TIC no pueden estar dentro del proyecto —sólo la parte gubernamental que posibilita su uso en un entorno de búsqueda de conocimientos para el logro de saberes— porque su uso es esencialmente abierto, el proyecto las usa, los actores y el Estado principalmente propician su utilización mediante un aprendizaje digital, creando las condiciones para su aprovechamiento, pero no controlando su estructura. La sociedad red se caracteriza por su autogestoría, generando una dirección propia de alcances no controlables y por tanto posibilitando, dentro de un esquema como el que propongo, la existencia de ciudadanos libres, y por tanto, informados y formados.

Si bien, a pesar de toda la euforia que causan las TIC, no debemos olvidar que su uso y existencia no son suficientes, el esquema puede salirse de control y propiciar una mercantilización excesiva del proceso, o un uso publicitario pro-violencia revolucionaria o delincuencia organizada, si no está sustentado dentro de la conformación de un *demos* institucional que sería, en último caso, el medio que nos permitiría darle un buen uso, democrático, dentro de una sociedad plural y participativa con plena vigencia de los derechos del hombre.

En la época actual, la idea del *demos* no está basada en un espíritu de lealtad, en ponerse la camiseta institucional, en el amor a la patria, a la escuela, al director o a cualquier otro símbolo *cuasi*

santo, como bien lo saben los frustrados intentos por crear una religión de Estado mediante el uso de la historia patria, que no han creado mejores ciudadanos y que nos tiene en una crisis de valores, donde la corrupción –dentro de las propias instituciones escolares– y la delincuencia organizada cada vez más toman el control político y social desde la estructura de la vida cotidiana, con ciudadanos que años y años de homenajes a la bandera e himnos nacionales no les significaron el tan buscado valor cívico, que haría de nosotros mejores y más cumplidos ciudadanos.

No hay que olvidar que tanto las policías –mandos medios y superiores de la misma– y la delincuencia organizada fueron miembros de la escuela mexicana y se cuadran impecablemente cada vez que escuchan el Himno Nacional y se hacen honores a la bandera –en este cuadro habría que incluir a la clase política mexicana que, junto con las policías, son considerados como los grupos más corruptos del país, tal y como lo señala Transparencia Mexicana–.

La opción de vivir en un *demos* está centrada, según Bayón (2008, p. 37), en el cálculo de que: “la voluntad de atenerse a las decisiones de la mayoría en una comunidad política aun cuando éstas sean adversas, sólo se daría cuando exista el resultado de un cálculo complejo que muestre que a largo plazo, uno estaría mejor siendo miembro de ese *demos* formal que en cualquier otra alternativa viable (esto es, sería un equilibrio en términos de teoría de juegos)”. Sin olvidar que es probable, como dice el propio Bayón, que existan sentimientos y valores compartidos dentro de una comunidad, incluyendo un sentido de pertenencia a la comunidad cultural.

Sin embargo, el problema central es que la idea de que existan valores e intereses compartidos entre maestros, directivos, padres de familia e incluso alumnos, es más una idea romántica que una realidad viable. La verdad es que en la escuela coexisten intereses divergentes de difícil reconciliación, de hecho, la posibilidad del *demos* está condicionada a la existencia de una homogeneidad lingüístico cultural, de ahí que en el *demos* griego la pertenencia al

mismo estaba condicionada a ser *pater familias* y propietario, lo que posibilitaba la ciudadanía, condición para la igualdad.

Obviamente, esta igualdad original no existe en una institución escolar. En principio, el maestro tiene autoridad y el alumno no, ¿cómo discutir y acordar si en la base está presente un punto de desigualdad? Se esperaría más un conflicto que un acuerdo, de hecho, el resultado probable será el de la obediencia o el de la traición por conveniencia, el resultado final en nuestro medio sería una versión revisada del clientelismo.

Entonces, la propuesta no es tan sencilla ni puede ser tan inocente, debemos pensar que en la base estén un conjunto de cuerpos –*corps*– constituidos como *demoi*, una multiplicidad de éstos y no un solo *demos*. La propuesta hecha está en el sentido de lograr articular esos *demoi* donde conviven y acuerdan iguales, ya que sólo en estos espacios es posible ver hombres libres que estructuran, como diría Arendt (1998), espacios de poder que enfocan su accionar hacia empresas nunca antes vistas, o como decimos actualmente, hacen suyo el principio de innovación.

Un punto problema de la propuesta sería el de estructurar una forma de gobierno donde diversos niveles de éste convivan, ya que todos tienen poder por sí –como *corps*– y el que les debe otorgar la institución –como organismos jurídicos– en una doble relación de corte dialéctica. Estaríamos ante un organismo que se caracterizaría como (C. Bayón, p. 43) ”una organización política *post* soberana que sería un sistema policéntrico basado en una distribución horizontal de competencias entre distintas unidades políticas de diversa magnitud”.

En este tipo de propuestas *post* soberanas existe el problema sobre ¿quién decide en última instancia ante un punto de conflicto? Problema que ha sido visualizado desde diversas posturas teóricas y que pienso que se resuelve desde una opción republicana basada en los equilibrios –*check and balance*–.

La tradición mexicana no va por el equilibrio republicano, va por la división de poderes, es decir, estamos acostumbrados –es una

estructura que nos viene de la Colonia— a que la autoridad sea indiscutida, de ahí que históricamente, a pesar de haber terminado fundando una federación, en la práctica seguimos una estructura de poder centralizada, cuyo referente máximo es un presidencialismo omnímodo, modelo que pareciera que estamos obligados a reproducir a pesar de todos los cambios democráticos por los que hemos pasado recientemente. Por sólo mencionar un caso, tenemos la ruptura de la estructura de equilibrios que nos sirvió para transitar a la democracia, donde una nueva reforma constitucional en materia electoral da al traste a los equilibrios pactados anteriormente y restaura la autoridad absoluta del legislativo, fuente de conflicto permanente desde el origen de nuestra historia.

El concepto de equilibrio es delicado y de una restauración continua, no es absoluto ni permanente, y una comunidad política basada en un *consensus iuris* debe mantenerse atenta para rectificar las veces que sea necesario, es ahí donde reside la virtud de un modo republicano de gobierno, en el diálogo continuo para la búsqueda del consenso.

La estructura de una institución escolar igualmente debe ser considerada en muchos de sus momentos —las cuatro dimensiones de la gestión escolar deben estar representadas como grupos de poder al interior de un consejo para la toma de decisiones, a su vez debe haber agrupaciones mayores por sector o por grupos de escuelas para acciones concertadas— como una estructura republicana, cuya característica principal es un gobierno limitado (Montesquieu), en el entendido que los límites de este gobierno no son rígidos, son abiertos y están orientados a la búsqueda de equilibrio, el cual se logra rompiendo los espacios específicos de acción de las diversas fuerzas —o poderes— que confluyen en una estructura institucional completa. Los límites existen para ser transpuestos cuando uno de los actores transgrede a su vez su propio espacio. Esta es la esencia del equilibrio.

En el ámbito de la descentralización, México ha seguido las recomendaciones de los organismos internacionales, pero a su modo,

la tan llamada descentralización no fue más que una desconcentración administrativa que reorientó hacia la competencia de los estados el gasto público y los obligó a compartir responsabilidades, con lo cual la brecha educativa entre estados se ensanchó, como sería el caso de Nuevo León, un estado con una industria pujante que asumió sus nuevas responsabilidades e hizo de la calidad educativa la mejor del país, muy por encima de la media mexicana –según la prueba SERCE 2008–. Por otro lado, tenemos a los estados del sur de la república, sumidos en la pobreza, la falta de inversiones en educación y con una brecha educativa y tecnológica que será difícil de superar.

A este respecto es imposible incrementar el grado de descentralización hasta los municipios, el fracaso de esta medida en América Latina nos debe alertar al respecto, ya que, es de sobra conocida la pobreza endémica económica y cultural de los municipios rurales de México y algunos de corte urbano también. La opción propuesta va por el camino de los organismos autónomos. Descentralizar las funciones sustantivas de la SEP –y las SEP de los estados– para crear agencias con amplio espectro de acción, dinámicas y con poca burocracia –fuera del Apartado B del Artículo 123 Constitucional– que trabajen las políticas públicas por contratos sujetos a concursos, vía un esquema de gobernanza –con la sociedad civil, el mercado y el gobierno–, dependientes financieramente en lo federal del Congreso de la Unión y en lo estatal de los congresos de los estados.

A continuación ofrezco una lista esquemática de ocho reformas sustantivas de corte jurídico-administrativo que enmarcan la presente propuesta (que no serían las únicas, pero sí las más importantes):

- a) Crear un estatuto laboral y administrativo exclusivamente para el magisterio (maestros) que los desvincule del apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, estableciendo, tal vez, un apartado “C”, como existe en numerosos países, que los desvincule de la ley burocrática (reglamentaria) sustrayendo todos los artículos relativos al “ser” administrativo de la nueva agencia, conservando lo laboral y quizá incremen-

tando, bajo el esquema de productividad-salario, los ingresos de los maestros.

- b) Establecer una agencia no gubernamental (nacional) bajo la figura de organismo público autónomo, descentralizada en los estados de la federación, de corte ciudadano, encargada de la contratación y desvinculada de la SEP y del SNTE. Esta propuesta requiere una reforma legal (Artículos 51 y 62 de la Ley Burocrática). Esta agencia sería la encargada, junto con las instituciones escolares, de llenar las necesidades de contratación y de fijar las reglas del juego en torno a la basificación gradual del profesorado, bajo esquemas de revisión, cada determinado tiempo, de sus méritos para el logro de su inamovilidad laboral.
- c) Establecer una segunda agencia, bajo el mismo esquema jurídico de la primera (organismo público autónomo), encargado de la evaluación, superación y movilidad del magisterio, que podría surgir del Instituto de Evaluación Educativa ya existente (donde también quedaría la carrera magisterial por ejemplo), que establezca las reglas del juego en torno a su categorización, promoción de horas para el logro del tiempo completo, además de establecer los convenios universitarios para la formación –tendría que reestructurarse el papel de las normales de maestros– y superación académica (competirían las universidades –incluida la UPN– por un presupuesto con base en sus necesidades y proyectos).
- d) Establecer una tercera agencia que se encargaría de abatir los rezagos en la construcción de inmuebles educativos, bibliotecas, talleres y laboratorios, así como cubrir los requerimientos en tecnología de las instituciones educativas del país necesarias para la incorporación de las escuelas al mundo de las Tecnologías de la Información (TIC), bajo normas de transparencia. A este respecto, plantee algunas reformas puntuales: abatir el costo del uso de internet y de su banda ancha, que es excesivo en México; acceso fácil y universal a la red y su

uso a bajo costo a domicilio, acceso fácil a una computadora portátil –*one laptop per child*–, espacios escolares asistidos en las tardes para su formación –formación de competencias–, escuelas de tiempo completo con asesoría especializada en el uso y manejo de las nuevas TIC, desarrollo de redes desde espacios institucionales para el uso de los diversos actores de la escuela –maestros, alumnos y padres de familia–. Hay que recordar que en el 2008 se publicó la Ley General de Infraestructura Física Educativa, que da origen al Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, que se crea como un organismo público descentralizado, cuyo titular será nombrado por el Poder Ejecutivo y cuyo consejo general en su mayoría está conformado por funcionarios públicos, con la presencia de representantes de los estados de la federación y un representante de la UNAM y otro del INEE.

En perspectiva, este órgano tiene autonomía, pero en la realidad dada la composición de su consejo y como se nombra su director, seguirá lineamientos gubernamentales, por lo que su acción estará altamente politizada, lo que no pasaría si fuera una entidad pública autónoma ciudadanizada, cuyo director podría salir de una terna propuesta por un grupo de Facultades de la UNAM –Facultades involucradas en el tema, como las de Educación e Ingeniería–, y cuyo consejo general estaría integrado en forma paritaria por miembros de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, por representantes del INEE, así como por académicos de prestigio propuestos por las mismas Facultades de la UNAM. Anexo a este punto, retomaría de mi anterior trabajo (Peraza, 2001), el esquema de red nacional que vincularía a las escuelas dentro de un proceso de flujo de información que iría en dos vías: una para enviar información sobre su estado a la agencia rectora para la configuración de los diagnósticos estatales y nacionales necesarios para todo proceso de planeación, y de regreso, para establecer un apoyo logístico vinculado con em-

presas privadas y gubernamentales de asesoría que les permitiría a las instituciones escolares recibir la adecuada asesoría para su planeación interna.

- e) La SEP se redimensionaría (el personal sobrante podría asignarse a las nuevas Agencias bajo normas de transición laboral), y conservaría la vinculación administrativa directa con las escuelas, además de establecer las nuevas reglas del juego para el nombramiento de directores y supervisores –ya contemplada pero sin la presencia del SNTE– donde quedaría establecida la formación en posgrados en modalidades específicas requeridas –gestión y administración educativa–, para el cumplimiento de las funciones de dirección y supervisión –Maestrías para el nombramiento de Directores y Doctorados para el de Supervisores–, conservando las atribuciones restantes que no hayan sido absorbidas por las agencias.
- f) Las reformas anteriores se vincularían a una nueva estructura administrativa de las escuelas, que pasarían a estar encabezadas por un Consejo Escolar, que sería el órgano máximo de dirección de cada institución –para escuelas muy pequeñas este órgano podría ser compartido por varias instituciones como sería el caso de las escuelas multigrado–. Se permitiría e impulsaría la formación de cuerpos externos (*corps*) mediante la asignación de fondos revolventes (clubes de padres, asociaciones de alumnos, redes de maestros etcétera). Estas reformas estarían de la mano con el paso a una mayor autonomía de las instituciones, paso que sería gradual y estaría certificado por una norma de estandarización –certificación– que las escuelas irían logrando poco a poco (y que podrían perder), en conjunción con todos los órdenes de la institución escolar.
- g) Se crearía un ombudsman educativo, encargado de vigilar de oficio los problemas relativos a la violencia de género, discriminación y todas aquellas situaciones vinculadas a los Derechos de los Niños, estipulados por el Derecho Internacional,

acuerdos que como país hemos suscrito puntualmente. Este organismo también se encargaría de la asesoría jurídica de los afectados en caso de ser necesario, para que el costo del encause judicial no sea oneroso para los ciudadanos (esta función podría vincularse con las facultades de Derecho de universidades públicas y privadas, mediante convenios y mediante una legislación que obligue a las instituciones de educación superior que forman profesionales del derecho a aportar recursos humanos a la sociedad).

- h)* Es necesario unificar el esquema de funcionamiento de los sindicatos para trabajadores del sector público. Propondría tres acciones: federalizar los recursos que vía cuotas se les da, es decir, que los recursos obtenidos mediante cuotas sean entregados a la sección sindical que corresponda, lo que rompería la dependencia orgánico-clientelar con el centro. En un segundo momento es necesario que exista un proceso de rendición de cuentas que obligue a transparentar el manejo de las cuotas, además del control fiscal de las mismas. Finalmente está el problema de la democracia interna de estos organismos. Se debe establecer un esquema de equidad en los procesos de elección de representantes –para el manejo de recursos electorales– vinculado a elecciones vigiladas por un organismo externo que podría ser el IFE en cada Estado, el que obtendría remuneraciones extraordinarias por este concepto.

La búsqueda de una organización inteligente es el fin último de la gestión escolar y la innovación debe ser entendida como el resultado de acciones colaborativas para el logro de un funcionamiento acorde a impulsar la calidad de la escuela pública, para establecer equidad en el sistema escolar donde, los que más tienen, disponen de las mejores oportunidades educativas. No se trata de igualar hacia abajo, se trata de empatar, de ir hacia arriba, de mejorar la educación pública con posturas innovadoras, donde la colaboración –desde el espacio público– para el logro de acciones concertadas

sea el signo de los nuevos tiempos. Una educación de calidad es primero ética, y ésta, a su vez, depende de una formación cívica que sólo podemos lograr en la escuela, la institución socializadora por excelencia. Somos, a fin de cuentas, lo que la escuela ha hecho de nosotros, y si somos corruptos, si estamos marcados por la delincuencia y la inseguridad, es en este tipo de instituciones socializadoras donde habría que buscar las respuestas a las problemáticas sociales actuales, y en el fondo del esquema, la pobreza material que conlleva el autoritarismo excesivo, y la represión, atributos de la escuela mexicana que matan el espíritu y que la caracterizan como una institución de ínfima calidad en lo general. Requerimos entonces un cambio, requerimos ideas y también acciones decididas de parte de nuestros legisladores.

El problema de México, en torno a la capacidad para resolver los problemas estructurales mediante reformas legislativas, para avanzar hacia una democracia plena consiste primero en lo que entendemos como neo corporativismo, y que nos lleva en México a la dictadura de partidos, donde se cae en el ya visto dilema del prisionero, sin incentivos reales para que los partidos políticos activen cambios estructurales al sistema político. Aquí, el problema es el de la “representación”, como lo menciona D. Dresser (2009), ya que los ciudadanos no estamos representados por los candidatos que proponen los partidos políticos a las elecciones para la renovación, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

La representación auténtica está originada en los cuerpos (*corps*) constituyentes de ciudadanos que deliberan y proponen y cuyo margen de acción es el poder político, entendido como el número de individuos que están detrás del representante, como ciudadanos, con poder de revocación de mandato, por lo que son escuchados y atendidos. Esta figura no ha existido en México en el transcurso de nuestra historia, pues está vinculada a municipios libres, donde los ciudadanos se reúnen para deliberar y darles poder a sus representantes. En México, la estructura original es de corte autoritario, donde un poder central –originalmente el Rey o Virrey en nuestro

caso— determinó, según criterios particulares, la división política de la Nueva España, esquema que se ha repetido constantemente a través de nuestra historia hasta el presente.

Los municipios no estructuran en su interior esquemas de representación auténtica porque culturalmente fueron organizados desde el centro, donde sus autoridades —presidentes municipales— son nombradas desde afuera —el centro metropolitano de que se trate, aun con la descentralización— costumbre que se heredó de la Colonia y que se adapta, después de la Revolución Mexicana, al sistema político del PRI que hereda el PAN en el 2000, dándole continuidad al sistema a falta de una presión política por la representación auténtica, específica de los ciudadanos —con raras excepciones— y que ha seguido vigente hasta la fecha. Son los grupos políticos dentro de los partidos los grandes electores, que siguen determinando sin una mayor intervención de la ciudadanía a *sus representantes*, la que se contenta con repetir la costumbre legitimadora de acudir a las urnas cada tres años.

El multipartidismo y la alternancia no llegaron a resolver el problema de la democracia en México, sólo modernizaron el viejo sistema político, adaptándolo al proceso globalizador en que nos sumergimos desde los años ochentas, modernización política propiciada por el último presidente del PRI —Ernesto Zedillo— quien nos dio la alternancia y un breve y voluntarista periodo democrático, que luego los partidos se ocuparon de corregir, reestructurando al IFE por cuotas de poder partidista y des-ciudadanizándolo para un mejor control de la alternancia partidista dentro de una “dictadura de partidos”, como la que cada vez más se está constituyendo con las reformas electorales en curso, la última propició la desaparición de la vigencia de derechos vitales como la libre expresión y próximamente de reunión —para que una dictadura se caracterice plenamente se necesita la desaparición de tres derechos o libertades: de expresión, de reunión y de circulación—, con la prohibición de los debates que hizo el IFE, y que algunos medios inteligentemente pudieron superar, pero cuya validez ya está siendo discutida para

implementar prohibiciones en una nueva reforma electoral que evite este tipo de acciones ciudadanas que surgen desde la sociedad civil, reformas que restringirían cada vez más los tres derechos humanos de primera generación, también llamados libertades fundamentales (Arendt), y que son inherentes a toda sociedad democrática y liberal.

Otro punto importante hacia la modernización de la sociedad sería la democratización de cuerpos intermedios, como los sindicatos, cuya existencia en el México premoderno está vinculada a la reproducción del poder político corporativo y su continuidad se ha dado en un modelo clientelar que propicia una cultura de corrupción que ha permeado desde abajo a la sociedad civil mexicana.

El proyecto aquí presentado tendría entonces otras implicaciones que irían más allá del campo educativo. La idea de formar a los ciudadanos y constituir cuerpos (*corps*) desde las instituciones fundamentales de la sociedad –la familia y la escuela– nos permitirían impulsar la democracia desde sus raíces –desde su vivencia cotidiana al interior del espacio formador por excelencia, la escuela–, al darle a nuestros niños y adolescentes la oportunidad de insertarse en espacios públicos, los que serían formadores de una nueva ciudadanía participativa, liberal y democrática –el espacio público da la oportunidad de la formación, y son, a fin de cuentas, los formadores o maestros quienes tendrán la obligación de impulsar este proceso– para fundar, como diría Arendt, parafraseando a Sófocles: (1988, 291), “el espacio donde se manifiestan los actos libres y las palabras del hombre, lo que puede dar esplendor a la vida”.

---

## REFERENCIAS

### LIBROS

- Aguilar, V. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andere, E. (2003). *La educación en México: un fracaso monumental*. México: Planeta.
- Andere, E. (2006). *México sigue en riesgo*. México: Planeta.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. España: Paidós.
- Arendt, H. (1998). *Sobre la revolución*. España: Alianza Ed.
- Arendt, H. (2007). *Los orígenes del totalitarismo* (2da reimp. en Esp.). México: Taurus.
- Arroyo, H. (2002). Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En *Legislación educativa comentada* (5ta ed., pp. 65-104). México: Porrúa.
- Banco Mundial. (2006). *México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas*. Una nota de política. Unidad de Educación. Departamento de Desarrollo Humano, América Latina y el Caribe. Informe núm. 35650-MX. México: BM.
- Barcelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolaños, L. (2003). *Derecho laboral burocrático*. México: Editorial Porrúa.
- Bolívar, A. (1996). El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización. En Miguel A. Pereyra,

- Jesús García M. (Coord.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. España: Ediciones Pomares.
- Carbonell, M. (2004). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (146ª edición). México: Editorial Porrúa.
- Castells, M. & Tubella, I. et al. (2007). *La transición a la sociedad red*. España: Editorial Ariel.
- Comisión Económica para América Latina. (1994). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL/UNESCO. En *El entorno sociocultural y la gestión escolar* (antología básica). México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Córdoba, A. (1974). *La formación del poder político en México*. México: Serie Popular Era.
- Cockcroft, J. (1979). *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana*. México: Siglo XXI Ed.
- Cruz, J. (2000). *Los derechos sociales bajo una nueva perspectiva*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cumberland, C. (1982). *Madero y la Revolución Mexicana*. México: Siglo XXI Ed.
- Cumberland, C. (1983). *La Revolución Mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Delors, J. (1997). *La educación encierra un tesoro: informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. México: Ediciones Unesco.
- Demo, P. (2001). Educación y desarrollo, una relación casi siempre fantasmiosa. En R. Franco (Coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Dieterich, S. (1995). Globalización y estado, Simposio Internacional: Formación docente, modernización educativa y globalización. En P. Moreno M., (Coord.). *Colección los trabajos y los días*, tomo 1. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Emmert, M., Crown M. & Shangraw Jr. R. (1998). La gestión pública en el futuro: La postortodoxia y el diseño de la organización. En B. Bozeman (Comp.). *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Esteve, J. (2003). *La tercera revolución educativa, la educación en la sociedad del conocimiento*. España: Paidós.
- Gadotti, M. (2000). *Perspectivas actuales de la educación*. Argentina: Siglo XXI Ed.
- Gairín, J. (1994). *Autonomía institucional de los centros educativos*. España: Universidad de Deusto.
- Gairín, J. (2003). Sentidos y límites de las estrategias y procedimientos de intervención. En J. Gairín & C. Armengol (Eds.). *Estrategias de formación para el cambio organizacional*. España: Praxis.

- Guevara, G. (1997). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harmon, M. & Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaspers, K. (2003). *La fe filosófica* (1ª ed.). Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento. Argentina: Editorial Losada.
- Lafer, C. (1993). *Ensayos liberales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lafer, C. (1994). *La reconstrucción de los derechos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, S. (1996). El sistema educativo mexicano. En *Universidad y sociedad, la inminencia del cambio*. México: CESU, UNAM.
- Latapí, S. (1998). *Un siglo de educación en México*, tomo I. México: Fondo de Cultura Económica.
- López-Elías, P. (En imprenta). *El destino de las aportaciones federales*.
- Lynne, G. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En Walter W. Powel y Paul DiMaggio *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lóyzaga de la Cueva, O. (2002). *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Medina, L. (1978). *Historia de la Revolución Mexicana*, tomo 18. México: El Colegio de México.
- Mellizo-Soto, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas*. España: Ediciones Pomares S.A.
- Monclus, A. & Saban, C. (1997). *La escuela global*. México: FCE/Ediciones UNESCO.
- Muñoz-Ledo, P. (2000). *Comisión de estudios para la reforma del estado (conclusiones y propuestas)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Noriega, C. (1996). *En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Paoli, F. (1984). *Yucatán y los orígenes del nuevo Estado mexicano*. México: Ediciones Era.
- Peraza, G. (2002). *Reforma educativa, vía para la transformación*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Peter, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Powel, W. & DiMaggio, P. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Prawda, J. & Flores, G. (2001). *México educativo revisitado*. México: Océano.
- Raywind, M. (1999). Se debe cambiar la manera en que están dirigidas las escuelas. En *La reestructuración de las escuelas*. Richard, E. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robert, N. C. (1998). Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias. En Barry Bozeman (Coord.). *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rose-Ackerman, S. (2003). Corrupción y economía global. En Carbonell, M. y Vázquez, R. (Coords.). *Poder derecho y corrupción* (pp. 209-244). México: Siglo XXI.
- Rowan, B. (1999). Aplicación de concepciones de la enseñanza a la reforma organizativa. En Richard, E. y colaboradores. *La reestructuración de las escuelas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (2008). *Alianza por la calidad de la educación*. México: SEP.
- Serra, A. (1999). *Derecho administrativo* (20ª edición). México: Editorial Porrúa.
- Serrano, G. (1998) *Consenso y conflicto Schmitt, Arendt*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Schmelkes, S. (1997). *La calidad en la educación primaria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (1996). *Estatutos del SNTE*. México: SNTE.
- Tyak, D. & Cuban, L. (2000). *En busca de la utopía*. (1ª reimpression en español). México: Biblioteca para la actualización del maestro, SEP.
- Trueba, A. & Trueba, J. (Recopiladores). (2001a). Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En *Legislación federal del trabajo burocrático* (40ª ed., pp. 177-206). México: Editorial Porrúa.
- Trueba, A. & Trueba, J. (Recopiladores). (2001b). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En *Legislación federal del trabajo burocrático* (40ª ed., pp. 19-176). México: Editorial Porrúa.
- Valencia, E. et al. (2007). *Representación política, instituciones y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vázquez, R. (1999). *Educación liberal* (segunda edición). México: Distribuciones Fontamara.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad* (XV reimp.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Witker, V. (2003). *Introducción al derecho económico* (5ª ed.). México: McGraw Hill.
- Womack, J. (1978). *Zapata y la Revolución Mexicana*. México: Siglo XXI.

Zeledón, R. (2005). El aprendizaje ético en la construcción de la ciudadanía democrática (conferencia). *Congreso Internacional de Investigación Educativa, Investigar para transformar*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Costa Rica.

## PERIÓDICOS Y REVISTAS

- Andere, E. (2008, marzo). El bono educativo y la calidad de la educación. *Educación*, 154, 7-11.
- Barros, A. (2008, febrero-marzo). Estrategia digital: una política nacional. *Política Digital*, 42, 28-29.
- Bayón, J. (2008, abril). ¿Democracia más allá del estado? *Isonomía*, 28, 27-50.
- Benavides, F. y Pedro, F. (2007). Políticas educativas sobre nuevas tecnologías en los países iberoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 45, 19-69.
- Bonil, J., Sanmartí, N., Tomás, C. y Pujol. (2004). Un nuevo marco para orientar respuestas a las dinámicas sociales: el paradigma de la complejidad. *Investigación en la escuela*, 53, 5-20.
- Bracho, T. et al. (2009, junio) ¿Cambios en la SEP? Observatorio Ciudadano de la Educación. *Este País*, 219, 32-35.
- Bravo, A. (2008, abril). Las organizaciones de la sociedad civil en la educación pública. *Az, Revista de Educación y Cultura*, 08, 18-21.
- Calderón, D. (2008, abril). Participación con propuesta ICE. *Az, Revista de Educación y Cultura*, núm. 08, 26-27.
- Camacho, S. (2004, 20 de abril). La Suprema Corte, sustento de la institucionalidad. *Diario de Yucatán, Internacional/ 3*.
- Cárdenas, G. (2007, septiembre-octubre). Tragedia y agonía de la constitución. *Metapolítica* (vol. 11), 55, 58-62.
- Cordurier, R. (2008, abril). Educación y participación ciudadana. *Az Revista de Educación y Cultura*, 08, 22-25.
- Estrada, R. (2007). Hacia una crítica cultural de la legalidad. *Metapolítica* (vol. 11), 55, 52-57.
- Fernández, E. (2007, septiembre-diciembre). Dirigir, en España, es morir. Resistencias corporativas y estilos de dirección en los centros docentes. *Revista de Educación*, 344, 511-532.
- Garza-Cantú, M. (2008, febrero-marzo). Alfabetización tecnológica, el punto de partida. *Política Digital*, 42, 38-40.
- Gómez, A. (2007). México en busca de su Constitución real. *Metapolítica* (vol. 11), 55, 63- 67.
- Gómez, V. (1996, febrero-marzo). Universidades de ciencias, investigación educativa y formación de docentes. *Perfiles educativos*, 71, 10-18.

- Grossi, P. (2007, septiembre-octubre). La recuperación del derecho. *Metapolítica* (vol. 11), 55, 42-46.
- Gutiérrez, V. y Orozco C. (2007). Políticas tecnológicas en un escenario de gestión del conocimiento en educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 45, 71-88.
- Hernández, P. (2008, febrero-marzo). Acceso universal a las TIC, los retos de México. *Política Digital*, 42, 34-35.
- Hilbert, M. (2008, febrero-marzo). Estrategias nacionales para el desarrollo digital. *Política Digital*, 42, 18-28.
- Latapí, S. (1992, mayo 4). Ley que perjudica a la escuela. *Proceso*, 809, 38.
- Mariscal, J. y Aldama, A. (2008, febrero-marzo). Acceso universal efectivo, primer pilar de toda Agenda Digital. *Política Digital*, 42, 36-37.
- Mendoza de F., H. y Rodríguez, M. (2007, septiembre-diciembre). La teoría administrativa en el contexto emergente. *Contaduría y Administración*, 155-173.
- Navarrete, T. (2008, febrero-marzo). Consideraciones para una política digital. *Política Digital*, 42, 63-64.
- O Doonell, G. (2008, enero-febrero). La subversión del espacio público en América Latina. *Metapolítica* (vol. 12), 57, 56-63.
- Oxhorn, P. (2008, enero-febrero). Espacio público, mercado y democracia. *Metapolítica*, (vol.12), 57, 50-55.
- Pando, L. (2008, febrero-marzo). Acciones para la innovación y el desarrollo tecnológico. *Política Digital*, 42, 50-52.
- Peña, M. (2008, abril). ¿Cómo debe involucrarse la comunidad en la educación? *Az Revista de Educación y Cultura*, 08, 28-30.
- Peña, O. (2007). El saber y las TIC: ¿brecha digital o brecha institucional? *Revista Iberoamericana de educación*, 45, 89-106.
- Piedras, E. (2008, febrero-marzo). Regulación efectiva y a tiempo: algunos puntos a considerar. *Política Digital*, 42, 60-62.
- Pisanti, A. (2008, febrero-marzo). ¿Qué se debe articular en una agenda digital para México? *Política Digital*, 42, 12-14.
- Redacción. (2008, febrero-marzo). E-Gobierno, una estrategia por definir. *Política Digital*, 42, 46-47.
- Redondo, R. et al. (2005). Eficacia y eficiencia en la enseñanza media chilena desde los datos SIMCE 1994, 1998 y 2001, *Revista Enfoques Educativos*, 144, 125-144.
- Rodel, Frankenberg y Dubiel. (1997, octubre-diciembre). El dispositivo simbólico de la democracia. *Metapolítica* (Vol. 1), 4, 511-524.
- Rubio, L. (2008, febrero-marzo). Transformar a México en una sola generación. *Política Digital*, 42, 10-11.
- Salmerón, F. (2008, 18 de junio). Desventaja para los indígenas. *Diario de Yucatán*, Internacional 9.

- Secretaría de Educación Pública. (2003, noviembre). Reitera México en Europa llamado a conformar alianzas mundiales a favor de una educación de calidad. SEP. *Educación 2001. Revista mexicana de educación* (año IX), 102, 67-70.
- Tedesco, J. (2007, septiembre-diciembre). Ley y pacto educativo. *Revista de Educación*, 344, 101-115.
- Torres, T. (2008, febrero-marzo). Una ley para la Agenda Digital. *Política Digital*, 42, 56-58.
- Toro, T. y Aramayo, C. (2008, febrero-marzo). Bolivia: una estrategia de TIC en tiempos de convulsión política. *Política Digital*, 42, 30-32.
- Vélez, A., Linares P. y Delgado F. (2008, abril). Reflexiones sobre participación social. *Az Revista de Educación y Cultura*, 08, 54-55.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- Aguilar, R. (2007). La educación en Hannah Arendt. *A Parte Rei* (en línea), 49. Obtenido en septiembre 18, 2008, de <http://serval.pntic.mec.es/AParteRei/>
- Assaél, J. & Inzunza, J. (2007). La actuación del Colegio de Profesores en Chile. *Laboratorio de Políticas Públicas*, (en línea), 33. Obtenido en marzo 18, 2008, de <http://www.lpp-buenosaires.net/LPP-BA/publicaciones/documentos>
- Avilés, K. (2007, septiembre 19). Descarta la SEP desconocer las obligaciones del Estado en materia de enseñanza pública. *La jornada* (en línea). Obtenido en septiembre 19, 2007, de [www.lajornada.com](http://www.lajornada.com)
- Banco Mundial. (2008). Educación en América Latina y el Caribe. *Reseña temática* (en línea). México. Obtenido en marzo 3, 2008, de <http://web.worldbank.org>
- Cámara de Diputados (2008, febrero 1). *DOF 01-02-2008. Ley General de Infraestructura Física Educativa*. Obtenida en junio 20, 2009, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>
- Carnoy, M. & De Moura C. (1997, agosto). *Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina*. Obtenido en marzo 10, 2008, de [www.bid.org.uy/sds/author/author\\_33\\_s.htm](http://www.bid.org.uy/sds/author/author_33_s.htm)
- Cornejo, R. (2007). Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso chileno. *FLAPE, colección libros No. 7* (en línea). Obtenido en septiembre 25, 2008, de [http://www.foro-latino.org/flape/producciones/colección\\_flape/07Chile\\_particip.pdf](http://www.foro-latino.org/flape/producciones/colección_flape/07Chile_particip.pdf)
- Darío, F. (2007). Un informe de la OCDE sobre la calidad educativa básica, *Nuevo Digital Internacional* (en línea). Obtenido en mayo 18, 2008, de [www.nuevo-digital.com/2006/02/21/hoja-calidad-educativa-en-Mexico-OCDE](http://www.nuevo-digital.com/2006/02/21/hoja-calidad-educativa-en-Mexico-OCDE)
- De Vedia, M. (2007, septiembre 17). Finlandia, el modelo educativo de hoy. *La nación* (en línea). Obtenido en septiembre 17, 2007, de [http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/cultura/nota.asp?nota\\_id=944776](http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/cultura/nota.asp?nota_id=944776)

- Diario Oficial de la Unión Europea. (1996, diciembre 18). *L394/16 ES, 30.12.2006, Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. Obtenido en mayo 18, 2010, de <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:394:SOM:ES:HTML>
- Dresser, D. (2009 junio). *Anular es votar: yo anularé mi voto*. Reporte Índigo (en línea), Obtenido el 25 de junio, 2009, de [http://www.youtube.com/watch?v=cWZgM3\\_q70Q&feature=email](http://www.youtube.com/watch?v=cWZgM3_q70Q&feature=email)
- Estado de Guanajuato. (sf). Fondos de aportación federal 2006. Obtenido en abril 25, 2009, de [uaip.guanajuato.gob.mx/portals/archivos/200703011100470.59.pdf](http://uaip.guanajuato.gob.mx/portals/archivos/200703011100470.59.pdf).
- Estado de México, Fondo de aportaciones y apoyos federales. (sf). *Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares 2006*. Obtenido en abril 25, 2009, de <http://transparencia.edomex.gob.mx/transparencia-fiscal/pdf/Cuenta-Publica-2006/fondo-aportaciones-federales.pdf>.
- Feldfeber, M. (2004). Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, vol. 12 (en línea), 47. Obtenido en marzo 10, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47/>.
- Finnegan, F. & Pagano, A. (2007). El derecho a la educación en la Argentina. *Foro latino de políticas públicas*. Obtenido en mayo 15, 2009, de [www.forolatino.org/flape/producciones/coleccion](http://www.forolatino.org/flape/producciones/coleccion)
- Foro latinoamericano de políticas públicas. (2008). La fragilidad de los acuerdos educacionales en Chile. *Info novedades*, Flape (en línea), 57. Obtenido en junio 12, de [flape@forolatino.org](mailto:flape@forolatino.org)
- Foro latinoamericano de políticas públicas. (2009). Currículum y derecho a la educación. *Foro latino de políticas públicas*. Flape. Obtenido en junio, 2009, de [http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin\\_referencias/boletin\\_27/referencias27\\_presentacion.htm](http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_27/referencias27_presentacion.htm)
- Gaviria, J. (2004). Un estudio multinivel sobre los factores de eficacia escolar en países en desarrollo: El caso de los recursos en Brasil. *Archivos analíticos de políticas públicas*, vol.12 (en línea), 20. Obtenido en marzo 10, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n20/>
- Gijón, P. (2006, enero 21). La convivencia escolar como innovación: Un análisis sobre el caso Andalúz utilizando el Concerns-Based Adoption Model. *Archivos analíticos de políticas educativas* vol. 14 (en línea), 3. Obtenido en marzo 18, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n3/>
- Gil-Díaz, F. (2008, abril 10). Un fracaso abismal privatizar Telmex. *Diario de Yucatán* (en Línea). Obtenido en mayo 10, 2008, de [www.yucatan.com.mx/noticias.asp](http://www.yucatan.com.mx/noticias.asp)

- Gimeno, J. (1999). *Políticas y prácticas culturales en las escuelas: Los abismos de la etapa posmoderna*. Heuresis (en línea), 99. Obtenido en marzo 10, 2008, de [www.2.vca.es/HEURESIS/heuresis99/v2n1.html](http://www.2.vca.es/HEURESIS/heuresis99/v2n1.html)
- Gómez, Q. (2007). OCDE: reforma educativa, tomando en cuenta al SNTE. *El Universal* (en línea). Obtenido en septiembre 19, 2008, de [www.eluniversal.com.mx/primeravi\\_29614.html](http://www.eluniversal.com.mx/primeravi_29614.html)
- Gorostiaga, J. (2006). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Archivos analíticos de políticas educativas*, vol. 15 (en línea), 2. Obtenido en marzo 12, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v15n.2>
- Grun, E. (2004). La globalización del Derecho: un fenómeno sistémico y cibernético. *Filosofía y derecho* (en línea), 2. Obtenido octubre 18, 2008, de [www.filosofiyderecho.com/rtrfd/numero2/global.html](http://www.filosofiyderecho.com/rtrfd/numero2/global.html)
- Hofmann, M. & Look, S. (2003). *De Dakar a educación: Una inversión para el futuro* 8 (en Línea). Ausgovern, 59. Obtenido en octubre 19, 2008, de [www.112-dvv.de/spanisch/publikationen/Ewwb\\_ausgoben/59\\_2003/sp\\_Look.htm](http://www.112-dvv.de/spanisch/publikationen/Ewwb_ausgoben/59_2003/sp_Look.htm)
- Luzón, A. & Torres, M. (2006). La democratización de las desigualdades educativas en Francia y el Reino Unido: una mirada global, una lectura local. *Archivos analíticos de políticas públicas*, vol. 14 (en línea), 6. Obtenido en marzo 10, 2008, de <http://epaa.asu.edu/v14n6>
- Marcelo, C. (2002, agosto 16). Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 10 (en línea), 5. Obtenida en agosto 16, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n35/>
- Ministerio de Educación de Argentina. (2006, 12 de diciembre). *Ley de Educación Nacional, Ley No 26.206*. Obtenida en marzo 18, 2009, de [www.me.gov.ar/doc-pdf/ley\\_de\\_educ\\_nal.pdf](http://www.me.gov.ar/doc-pdf/ley_de_educ_nal.pdf)
- Ministerio de Educación de Argentina. (2006). *Disposiciones más relevantes del proyecto de Ley de Educación Nacional*. Obtenido en marzo 18, 2008, de <http://debate-educacion.edu.ar/ley/proyectodeley/>
- Ministerio de Educación y Ciencia de España (2007, septiembre-diciembre). Pacto Nacional para la Educación. *Revista de Educación, anexo* (en línea), 344. Obtenido en marzo 17, 2008, de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re344\\_08.html](http://www.revistaeducacion.mec.es/re344_08.html)
- Observatorio Latinoamericano de Políticas Públicas. (2009). *Buscan regular calidad educativa*. OLPED/OEI. Obtenido en abril 30, 2009, de <http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/>
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y explicativo*. OREALC/UNESCO. Obtenido en junio 20, 2009, de [www.unesco.cl/esp/sprensa/noticias](http://www.unesco.cl/esp/sprensa/noticias)

- Oraison, M. & Pérez, M. (2006). Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación* (en línea), 42, 15-29. Obtenido en junio 19, 2007, de <http://www.oei.es/indbol/132htm>
- Organización de Estados Americanos (1998). Declaración de Santiago, II Cumbre de las Américas. *Presidencia de México* (en línea). OEI. Obtenido en mayo, 2009, de <http://zedillopresidencia.gob.mx/pages/giras/deccumame98.html>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008, mayo13). Elevan a 16 los años para trabajar. *CINED* (en línea). OEI. Obtenido en mayo 18, 2008, de [www.lpp-uerj.net/olped/cined/](http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/)
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008, 14 de mayo). *XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación*. OEI. Obtenido en junio 23, 2009, de [http://enlace2008.sep.gob.mx/cons\\_bd.html](http://enlace2008.sep.gob.mx/cons_bd.html)
- Organización de Estados Iberoamericanos (2009). *Chile, Nuevo proyecto de Ley General de Educación*. OEI. Obtenido en mayo 20, 2009, de <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article181>
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Erradicar la Pobreza*, ONU. Obtenido en junio 20, 2009, de <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Educación Universal*, ONU. Obtenido en junio 20, 2009, de <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/education.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura (2000). *Educación para todos, Dakar, Foro Mundial sobre Educación UNESCO*. Obtenida noviembre 16, 2008, de [www.unesco.org/educacion/efa/wet\\_2000/index](http://www.unesco.org/educacion/efa/wet_2000/index)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura (2003). *Evaluación de los avances hacia la ETP*. Informe UNESCO 2003. Obtenida en marzo 17, 2008, de [www.unesco.org/education/efa\\_report./2003](http://www.unesco.org/education/efa_report./2003).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura (2005). *Primer estudio regional comparativo y explicativo (SERCE)*. UNESCO. Obtenido enero 19, 2006, de [www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/analisis\\_curricular\\_serce.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/analisis_curricular_serce.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura (2009a). *Superar la igualdad: por qué es importante la gobernanza, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2009 (resumen)*. UNESCO. Obtenido en noviembre, 19, 2009, de [http://www.unesco.org/education/gmr2009/press/efagmr2009\\_Summary\\_ESP.pdf](http://www.unesco.org/education/gmr2009/press/efagmr2009_Summary_ESP.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura (2009b). *Panorama Regional de América Latina y el Caribe 2009*. UNESCO. Obtenido en diciembre 20, 2009, de [www.unesco.org/education/gmr2009/press/GMR2009\\_RO\\_LAC\\_ESP.pdf](http://www.unesco.org/education/gmr2009/press/GMR2009_RO_LAC_ESP.pdf),

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). Revisión *Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo, Reporte de los examinadores sobre México*. OCDE. Obtenido en marzo 18, 2008, de [www.oecdemexico.org.mx](http://www.oecdemexico.org.mx)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2006). *PISA 2006: Aptitudes para las ciencias para el mundo del mañana. Nota informativa para México*. OCDE. Obtenido en marzo 25, 2008, de [www.oecd.org/data/oecd/58/54/39730555.pdf](http://www.oecd.org/data/oecd/58/54/39730555.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007a). *Panorama de la educación 2007 (resumen)*. OCDE. Obtenido en marzo 25, 2008, de [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007b). *El 95% del gasto de la educación se va en salarios*. OCDE. Obtenido en abril 16, 2008, de [www.milenio.com/index.php/2007/09/18/122169/](http://www.milenio.com/index.php/2007/09/18/122169/)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007c, 5 de diciembre). *México, informe PISA 2006*. OCDE. Obtenido en mayo 20, 2009, de <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1491>
- Piden vincular programas educativos con las demandas laborales (2007, septiembre 24). *Criterios, secc. México* (en línea). Obtenido en septiembre 24, 2008, de <http://criterios.com/modules.php?name=Noticias&file=print&sid=12886>
- Pini, M. (2000). Lineamientos de política educativa en los Estados Unidos: Debates actuales; Significados para América Latina. *Education Policy Analysis Archives, vol. 8* (en línea), 18. Obtenida en marzo 20, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n18.html>
- Redondo, J. (2007). El derecho a la educación en Chile. *Fundación del Laboratorio de Políticas Públicas (Flape)* (en línea). Obtenido en junio 18, 2008, de <http://www.foro-latino.org/flape/producciones>
- Rodríguez, R. (1997). Las comunidades discursivas y el cambio educativo. *Heuresis* (en línea). Recuperado en junio 10, 2008, de [www.2.uca.es/EURESIS/heuresis97/v1n1-3html](http://www.2.uca.es/EURESIS/heuresis97/v1n1-3html)
- Santana, B. (1997). Es la gestión de calidad total en educación: un nuevo modelo organizativo. *Heuresis*, (en línea). Obtenido en marzo 10, 2008, de [www.2uca.es/EURESIS/heuresis97](http://www.2uca.es/EURESIS/heuresis97)
- Secretaría de Educación Pública (2000). *Programa Nacional de Educación 2000-2006*. Obtenido en junio 19, 2009 de [dgmme-da.ilce.edu.mx/pdfs/pne.pdf](http://dgmme-da.ilce.edu.mx/pdfs/pne.pdf)
- Secretaría de Educación Pública. (2003). *Ley General de Educación. Diario oficial de la Federación*. Obtenida en junio 20, 2009, de [www.sep.mx/work/appsite/progimer/EVALUACION/LGE.doc](http://www.sep.mx/work/appsite/progimer/EVALUACION/LGE.doc)
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Obtenido junio 20, 2009 de [www.nuevosindicalismo.org.mx/progsectorialeduc.doc](http://www.nuevosindicalismo.org.mx/progsectorialeduc.doc)

- Secretaría de Educación Pública (2008). *Enlace, educación básica*. Obtenido en junio 10, 2009, de [http://enlace2008.sep.gob.mx/cons\\_bd.html](http://enlace2008.sep.gob.mx/cons_bd.html)
- Serrano, M. & Joseph, F. (2007). *El consenso de Washington, ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* Obtenido en agosto 18, 2008, de [www.fespinal.com/espinal/reclitat/pay/pap46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/reclitat/pay/pap46.htm)
- Terigi, F. (2007). Cuatro concepciones sobre el planteamiento educativo en la reforma educativa Argentina en los noventa. *Archivos analíticos de políticas públicas*, vol. 15 (en línea), 10. Obtenido marzo 10, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Torres, R. (2000). Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe. *Documentos de investigación CIDE* (en línea). Obtenido en marzo 10, 2008, de [www.mec.es/cide/espa%F1ol/investigacion/rieme/documentos/files/tyorres2000re.pdf](http://www.mec.es/cide/espa%F1ol/investigacion/rieme/documentos/files/tyorres2000re.pdf)
- Vegas, E. & Petrow, J. (2008). *Mejorar el aprendizaje de los estudiantes en América Latina: el desafío del siglo XXI*. Obtenido en marzo 12, 2008), de <http://sitere-sourcesworldbank.org>
- Verguer, A. (2006). La liberación educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos analíticos de políticas educativas*, Vol. 14, 9. Obtenido en marzo 13, 2008, de <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Vidal, Manuel & Ballesteros, G. (2005, julio-diciembre). Arendt según Arendt. *Revista Venezolana de Ciencia Política* (en línea), 28. Obtenido en agosto 11, 2009, de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24875/2/articulo6.pdf>
- Williamson, J. (2003, septiembre). No hay consenso. *Finanzas & desarrollo*. Obtenido en enero 10, 2008, de <http://www.economia.unam.mx/profesores/eliezer/johnw2.pdf>



Esta primera edición de *Fracaso educativo y políticas públicas en México. Ocho propuestas estratégicas*, estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional y se terminó de imprimir el 26 de noviembre de 2010 en Ediciones del Lirio, S. A. de C. V., Azucenas núm. 10, Iztapalapa, México, D. F. Tel. 56134257. El tiraje fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.