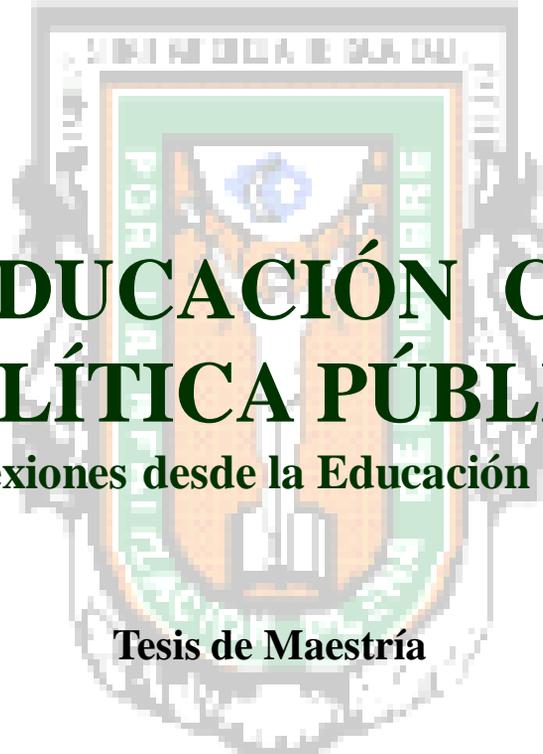


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



# **LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA**

**Reflexiones desde la Educación Básica**

**Tesis de Maestría**

Presenta:

***Luz Divina Trujillo***

*Directora de tesis*  
*Doctora Patricia Moctezuma*

*Mexicali, B.C., 11 de junio de 2004.*

## ***Agradecimiento***

***Cuando tome la decisión de realizar estudios en esta Universidad no puede dejar de reconocer los miedos propios de enfrentarme a un espacio desconocido, yo, que siempre me he formado en espacios estratégicamente pensados para el magisterio.***

***Ahora, que mis estudios de maestría han concluido existe en mí una grata sensación al evocar los momentos de mi estancia en la misma, pues fue un espacio que me permitió hacerme preguntas al estimular mi deseo de conocimiento, y contribuyó a la construcción de una postura distinta para enriquecer mi mirada sobre la educación desde la riqueza de ideas que me dejó esta maestría en su línea terminal de Políticas Públicas.***

***Esta sensación grata se refuerza con la necesidad de continuar pensando la dimensión abierta, pues como formadora de maestros y maestras me parece que la revolución de ideas que se desató en mí misma, son una experiencia urgente de provocar en el magisterio de Educación Básica.***

***Me llevo este compromiso.***

***¡Gracias a todos y todas los que tuvieron que ver en esta experiencia formativa!***

***Luz Divina Trujillo***

***Junio de 2004***

# Índice

	Páginas
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
1. El reto de pensar la administración educativa	1
2. Problemática, problema y sentido.	3
3. Organización del trabajo.	4
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. NECESIDAD DE NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN.</b>	7
1. La educación como un asunto de Estado. Recuento histórico de su presencia.	8
2. Los problemas de la educación básica ¿Problemas de administración?	10
2.1. Administrar la escuela pública: los problemas en el acceso, la permanencia y la calidad en la educación básica.	11
2.2. Administrar una educación con problemas de financiamiento.	14
2.3. Administrar una educación educativa burocrática, jerárquica y no exenta de procesos de corrupción.	16
3. Las nuevas tendencias en la administración y gestión pública. Su influencia en la administración educativa.	18
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN.</b>	21
1. La educación en el tiempo presente.	21
2. Exigencias de educación en la era de la globalización.	26
3. Educar por competencias. Nuevos retos educativos en la era de la globalización.	28
4. Educar en serio: el lugar de las políticas públicas.	34
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN</b>	38
Estado y gobierno: exigencia de políticas públicas en tiempos de globalización.	38
1. Acercamiento al concepto de políticas públicas: aportes, problemas y retos para el Estado y la Educación.	42
2. De la administración educativa centralizada a una administración por políticas pública.	46
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>HACIA UNA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA POR POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	51
1. La Educación como Política Pública.	51
2. Educar como política pública: reconocimiento de desafíos.	52
2.1. Democratizar la educación.	45
2.2. De la burocratización educativa a procesos de institucionalidad.	56
2.2.1 ¿Burocracia en el Sistema Educativo Nacional?	58
2.2.2 Las instituciones educativas como construcción de sus actores.	62
2.3. Volver a la paideia: educar para potenciar facultades humanas.	63
2.4. Volver a ser sujeto de la educación. Exigencias de reconocimiento y de profesionalización del magisterio.	65
<b>CONCLUSIONES</b>	70
1. Escribir escribiéndose. Una reflexión preliminar.	70
2. La educación ante el reto de las políticas públicas.	71
3. Del reconocimiento a la construcción de compromisos.	74
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

# INTRODUCCIÓN

"Cuando el sujeto crea espacios que exceden los límites, impuestos y autoimpuestos que sirven para organizar el espacio de manera estable... significa que se confronta con lo indeterminado dando lugar a interrogantes acerca de cómo es posible la organización de lo inteligible."<sup>1</sup>

## 1. El reto de pensar los problemas de la educación desde la administración educativa.

La educación es una expresión muy usual, y por ello, no es un término tan consciente como se necesita dada la importancia social que tiene, ya que se necesita preguntarse sobre ella en relación a ¿qué es?, ¿qué educación se impulsa en la actualidad?, ¿cuál se necesita?, ¿quién se hace cargo de ella?, ¿quiénes la realizan? y tantas otras que podrían hacerse para reflexionar lo que se sabe al respecto dando lugar una duda que invite a la necesidad de *algo* más transgrediendo las seguridades y moverse por un pensar-hacer distinto que enfrente la delicada y urgente tarea de la educación. En este sentido, en el presente documento se revisa algunos problemas sobre la administración en la educación básica.

Al partir de preguntas sobre la administración educativa se miró hacia adentro y hacia fuera de lo que sabía, situándose ante esas verdades de todos los días para analizar su pertinencia en la atención de los problemas de la educación enfatizando su dimensión administrativa. Este preguntarse propició salir del encierro conceptual producto de la experiencia y experimentar "la necesidad [...] por romper con el cerco de significados y certezas del discurso parametrizado..."<sup>2</sup> que dejara fluir ideas con una doble función, por un lado, de erosionar el sistema de creencias y saberes sedimentados en la experiencia personal como educadora, y a la vez, se tornaron en puntos de apoyo para hurgar por zonas desconocidas y ver ahí la fragua de asuntos urgentes por reflexionar, esto cuando se quiere hacer de la práctica educativa una verdadera política que incida en la transformación de aquello que está bajo nuestro cuidado como sujetos sociales. De tal modo que este esfuerzo no estuvo ausente de sentimientos encontrados, ya que el dejar entrar ideas al sistema de creencias conlleva la dolorosa experiencia del derrumbe de las seguridades largamente construidas, dejando la sensación de fragilidad ante la ignorancia que se fue experimentando y que fue recompensado al término del proceso, que guiado por lo *novum* oculto, pugna por objetivarse en la medida en que se asuma como compromiso.<sup>3</sup>

Así, en medio del desconcierto y el asombro por el poder irruptivo de las preguntas, se reconoció lo que se sabía sobre la educación en relación con su proceso administrativo, que llevó a captar procesos que necesitaban ser pensados desde conceptos distintos a los habituales. Se requería una visión desobediente, ver de un modo distinto, por lo que la nueva tarea reclamaba de un ejercicio intelectual capaz de brindar autonomía para pensar y tomar decisiones.<sup>4</sup> Ahora puede afirmarse que el reto formativo de este trabajo ha sido el

<sup>1</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo. *Necesidad de conciencia. Un modo de construir conocimiento. Colegio de México, Anthropos Editorial, Escuela Normal Superior de Michoacán, Universidad Veracruzana, España, 2002, p.107.*

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>3</sup> Cfr. BLOCH, Ernest. Citado por Fernando Savater. En: "Después de la utopía: el mito (respuesta a Ernest Bloch)". *Revista Vuelta* número 261, México, Agosto de 1998, p.33.

<sup>4</sup> Cfr. BAUMAN Zygmunt. *En busca de la política. FCE, México, 2002, pp. 94-95.*

construir un modo de mirar, que exigió hacerse de un cuerpo de conceptos para problematizar el tejido de relaciones entre la educación y la administración pública.

Así, las preguntas tuvieron la intención de hacer hablar a ese encuentro de relaciones en sus cómo, por qué y para qué, preguntas donde la educación y la administración pública encuentran lugares comunes, ya que la primera se ha ido concretando a un cómo enseñar sin preguntarse por la argamasa de la subjetividad que moldea en cada acto de enseñanza y la administración, sumergida en una racionalidad legal y objetiva cimentada en reglamentariedad que dicta los modos de operar instrumentalizado,<sup>5</sup> muchas veces procesos oficiales descarnados de lo social. De continuar cada una, sin ahondar en el campo de los problemas que les son propios corren el riesgo de quedar al servicio de fines desconocidos, lo que exige volver la mirada para saber tomar decisiones adecuadas, es decir, se trata de hacer una política conceptual.<sup>6</sup>

Preguntar-se por tanto, se tomó una estrategia metodológica que ayudó a problematizar el cómo, por qué y para qué se ha venido gestando el fenómeno educativo poniendo atención a su dimensión administrativa. Las preguntas en su construcción y desarrollo permitieron un desmontaje de esas realidades abriendo espacios-tiempos, en cuyo seno pudo percibirse la presencia de viejas situaciones que se activan en las acciones que se realizan en el presente sin nuestra conciencia. Este ejercicio de preguntar ha permitido informarse y formarse “para penetrar en la proximidad más próxima”<sup>7</sup> es decir, para situarse mejor en el presente en movimiento recuperándolo desde una mirada larga, una mirada que incluye el futuro en la medida en que hace nacer la esperanza en él contenida.<sup>8</sup>

¿Por qué se ha optado por esta estrategia metodológica de abstracción incluyente? Con la finalidad reconocer procesos en sus contextos, y de este modo estar alerta a la instrumentalidad propia de los dos ámbitos, por ello una mirada desde conceptos-guías que sirven de herramientas para asomarse a estos dos fenómenos sociales que ameritan ser pensados más allá de una sola disciplina, los conceptos por tanto entre más abstractos, más realidad pueden contener, así la visión interdisciplinaria que se logra contribuye a la toma de conciencia que oriente acciones menos ciegas a las tendencias de los tiempos que se viven.

Cabe decir que desde esta necesidad de abstracción, las palabras usadas se expanden en su decir, se impregnan de más significados, pues la educación-administración es un fenómeno en permanente excedencia de acontecimientos –como todo fenómeno social-, por lo que las palabras se muestran abiertas para continuar captando ese emerger asumiendo lo múltiple significatividad y de ésta manera, atender conceptualmente los nuevos entramados que va tejiendo la historia, captando sus dinamismos, sus direcciones para ubicarse en ella sabiendo decidir,<sup>9</sup> ingrediente indispensable en una actitud política, si es que queremos hacer de la educación una política pública.

En este sentido, es importante enfatizar el problema del lenguaje para abordar la relación educación-administración cuando se plantea una exigencia de política pública, pues

---

<sup>5</sup> El conjunto de responsabilidades administrativas de la SEP se encuentran estipuladas en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 21 de mayo del 2003. <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#1>

<sup>6</sup> Se trata de una política que puede convertirse en una cuestión de vida o muerte, pues es la atención a la ambigüedad de las palabras y tomar decisiones sobre los significados que contienen con cierta conciencia. PEREDA, Carlos. “Un ejercicio de política conceptual”. En: *Hacia donde va el pasado. El porvenir de la memoria en el mundo contemporáneo*. Manuel Cruz (Compilador) Paidós, España, 2002, pp. 251-267.

<sup>7</sup> BLOCH, Ernest. Citado por Fernando Savater, op. cit., p.34.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Cfr. ZEMELMAN Merino, Hugo. *Debate sobre la situación actual de las ciencias sociales*. <http://ccu.maz.uasnet.mx/maryarena/abril/Zemelman.htm>

se tuvo acceso a una vasta información que siempre amenazó con sustituir la capacidad de pensarla ante la seducción de los datos, lo que llevó a experimentar la pobreza en el decir cuando se trataba de escribir enfrentando la tendencia de usar un lenguaje instrumental que habla de realidades como artefactos que impide implicarnos, cuando lo que urge es un lenguaje que diga y nos diga asumiendo compromiso y responsabilidad intelectual ante los problemas que nos incumbe.<sup>10</sup> ¿Necesitamos entonces un lenguaje oxímoron, donde a las palabras que usemos se les apliquen otras que parezcan contradecirlas y en esa tentación dejen fluir un centelleo de opciones para ser aprehendidas y pensadas asumiendo ante ellas una postura responsable y comprometida ante lo que permiten pensar?<sup>11</sup> Lo que sí sabemos es que urge defenderse del creciente pragmatismo intelectual que en su afán de hacerse de un lenguaje que defina metas valorando anticipadamente la utilidad de las acciones, olvida que el quehacer intelectual es "...fundamentalmente analítico y crítico, [...] el intelectual analiza lo evidente, lo afirmativo y lo negativo, buscando lo ambiguo, lo que no es una cosa ni otra, [...] exhibe [...] lo que no sólo es evidente sino incluso contradice lo evidente."<sup>12</sup> Por tanto, este trabajo está matizado por la cautela de usar el lenguaje liberándose de su tendencia pragmática tan usual en la educación y en la administración pública por las presiones del contexto que nos circunda.

## ***2. Problemática, problema y sentidos.***

Se trata de un esfuerzo de reflexión que relaciona dos ámbitos: la educación (básica) y las políticas públicas a partir del llamado que hace H. Lasswell en relación a la necesidad de mejorar la racionalidad del proceso de política que se pone en juego cuando se pretende resolver desde el poder gubernamental los problemas sociales, que en este caso se orienta hacia los problemas de la educación. Desde este criterio, en el documento ahonda en la problemática de la educación en sus procesos de gestión hacia la sociedad, tratando de reconocer la naturaleza interna y externa de sus problemas a fin de conocerlos en su mayor complejidad al un fenómeno social cargado de datos blandos creados por las prácticas de sus actores.

Así, en medio de esta problemática, el problema que interesa revisar tiene que ver con la exigencia de que los actores de la educación hagan política, es decir, asuman por un lado la naturaleza paidéica de la educación al formarse como hacedores de políticas concretas de transformación mediante la formación de ciudadanos, que a su vez enfrenten las complejas realidades del seno complejo de lo social. Esta exigencia no es simple, lleva a la necesidad de que los actores de la educación, formados en una cultura de la participación decretada responden a sentidos sociales muchas veces desconocidos sin la capacidad de transformarlos, lo que nos lleva a los criterios planteados en el IV capítulo, donde se plantea la importancia de moverse hacia una verdadera democracia, institucionalidad, sentido de la educación, profesionalización del magisterio, etc, criterios que tienen que ver con la exigencia actual de mejorar la administración educativa sin perdernos como sujetos, por el contrario, asumimos como hacedores de política, siendo capaces de usar creativamente las herramientas que nos brindan precisamente, las políticas públicas en esta tarea social, de ahí el planteamiento de una educación como política pública.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> "En la figura que se llama oxímoron, se aplica a una palabra un epíteto que parece contradecirla; así los gnósticos hablaron de una luz oscura, los alquimistas de un sol negro" Borges, Jorge Luis. Citado por Subcomandante Marcos en Nuestro siguiente programa: ¡Oxímoron! Revista Memoria No. 140, Octubre, 2000, p. 48.

<sup>12</sup> Subcomandante Marcos, *Ibidem*, p. 51.

Por tanto, el trabajo se mueve entre la complejidad de lo educativo y la propia de las políticas públicas, ámbitos que al ponerse en relación dejan ver un entrecruzamiento de procesos que muestran un campo abierto de ideas, una visión más vasta que facilite la construcción de opciones para la gestación de políticas públicas, por tanto, cabe decir, que en este documento no se arriba al planteamiento de una política pública en educación mediante el diseño de un modelo de política pública donde se enfatice algún momento de las mismas, sino que gira en torno al reconocimiento de la necesidad de reflexión en la ejecución de las políticas públicas por parte de los actores de la educación que deciden, que vista como una herramienta fundamentada de su hacer en sus propias circunstancias desde la creación de acciones concretas, dada la naturaleza de los problemas.

Desde este reconocimiento, es posible pensar en la construcción de un puente que propicie el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas en materia de formación de profesores<sup>13</sup>, quienes se formen en la necesidad de hacerse de nuevas herramientas que permitan desarrollar procesos de gestión educativa distinta a la que históricamente ha conocido, es decir, introducirlo al campo de las políticas públicas, donde urge asumirse como sujeto más que como rol, pues se necesitan otras formas de involucramiento y de participación en una educación como política.

### ***3. Organización del trabajo:***

La reflexión lograda finalmente necesitó de un momento para ordenar y sistematizar la producción, para ello fue necesario construir ejes que reunieran las ideas con sentido y coherencia organizadas en apartados interrelacionados, cada uno ahondando en ciertos aspectos sin perder la interconexión entre esos dos mundos de la educación-administración. Finalmente se construyeron cuatro apartados logrando una estructura que ayudara a dar cuenta del sentido de esta tarea. A continuación se describen brevemente cada uno de los apartados:

- **En el primer capítulo “Los Problemas de la Educación Básica. Necesidad de nuevas formas de Administración.”** Se relevó la necesidad de captar la complejidad del fenómeno educativo-administrativo delimitado por el recorte de la educación básica, donde se aprecia su fragilidad administrativa para atender las necesidades educativas de la sociedad mexicana actual. ¿Qué está sucediendo en la educación? ¿cuáles son sus problemas estructurales? ¿cómo responde ante ellos sus formas administrativas? Fueron preguntas que ayudaron a percatarse de los modos de ser y hacer la educación en su propia historia como asunto de Estado, donde se llega al reconocimiento de la importancia crucial que tienen sus actores, llegando a sostener que éstos necesitan saber y saberse parte de esa realidad, conocer y autovalorarse en medio de ella asumiendo el reto de hacerla de un modo tal que parta de la urgencia de una educación fundamentada en una verdadera política que la asuma como problema prioritario en la agenda local, nacional y mundial, donde lo más probable es que siga siendo un problema irresuelto por la naturaleza de su contenido tan amorfo y magmático, pero no por ello se exima de la responsabilidad y compromiso social de los políticos, intelectuales, educadores y administradores de la educación en la atención de tales problemas en su propio presente

---

<sup>13</sup> Proceso que solo queda señalado como criterio, pues hacerlo nos situarían en el diseño de una política pública, que sería motivo de un trabajo muy distinto a este

para no arrastrarlos por la historia como bolas de nieve que se agranden y golpeen violentamente el futuro.

- En el segundo capítulo “La educación como política pública en tiempos de globalización.” Se revisan los límites movedizos entre lo mundial, lo nacional, regional y local por las actuales tendencias de la globalización del mundo contemporáneo, esto debido a que la educación se concreta en espacios de la vida singular, donde necesitamos saber que ésta no es ajena al acontecer en la escena mundial, donde es parte del vaivén que las fuerzas hegemónicas desatan en su reacomodo incesante. En esta discusión se plantea que la educación es parte de esas fuerzas, y puede ser una coyuntura en la medida en que sus sujetos la esgriman como fuerza poderosa que interrumpa la tendencia<sup>14</sup> estructural en la que fue confinada para en otro momento de la historia formar personas útiles para la producción, y hoy, esa tendencia ya es obsoleta por los rumbos definidos por el avance del capital, que situada en su más severa crisis, reclama a sujetos que resuelvan esos problemas, quienes ubicados en esta circunstancia tengan la capacidad de resolver del mejor modo los desgarres que desangran el tejido social, pues de otra manera, estaremos en el límite de los riesgos abiertos por la inconciencia del progreso. Al respecto un comentario del Subcomandante Marcos nos viene adecuado para apoyar estas ideas en defensa de la educación como política pública:

*“...el mundo que queremos transformar ya ha sido trabajado antes por la historia y tiene muchas horadaciones. Debemos encontrar el talento necesario para con esos límites, transformarlo y hacer una figura simple y sencilla: un mundo nuevo.”<sup>15</sup>*

- El tercer capítulo “Administración y políticas públicas para la educación.” Se reúnen ideas sobre la administración y la política pública que son revisadas para ser puestas en relación con el fenómeno educativo, ante la necesidad de superar la tendencia de verlos por separado, cuando comparten lugares comunes que desafortunadamente son poco abordados y potenciados para el logro de una mejor educación. Con tal fin se piensa a la educación como una estrategia de Estado, y como tal, ha seguido los caminos demarcados por una concepción de gobierno no siempre revisada por los que hacemos la educación, quienes vivimos y hacemos realidad esas políticas perdiendo de vista que se trata de un bien social donde tenemos una responsabilidad sobre todo en estos tiempos donde lo político como actitud tiende a ser desvanecido y por tanto, tal tendencia impide hacer de la educación un asunto social, un algo de todos y todas que exige de estrategias distintas a las que por inercia se vienen impulsando. Desde este volver la administración y la política pública en y para la educación se pretende tomar otro tipo de decisiones que arriben a proyectos concretos que verdaderamente alivien la problemática social.
- En el capítulo cuarto “Hacia una administración educativa por políticas públicas.” Aquí se realizó un esfuerzo articulante de los problemas abiertos en los capítulos anteriores para volver a la educación y pensar situaciones concretas que la determinan y que urge modificar ante la necesidad de una educación que eduque. Se realiza una problematización para abrir esas realidades y dejar ver un campo abierto de

---

<sup>14</sup> VALENCIA García, Guadalupe. “Las categorías del tiempo social: la relación entre acontecimiento, coyuntura e historia-periodo.” En *Tiempo social: una dimensión fundante*. <http://ccu.maz.uasnet.mx/maryarena/abril/alasponencia.htm>

<sup>15</sup> Subcomandante Marcos, op. cit., p. 56.

posibilidades, que sólo serán viables en la medida en que ahondemos en el problema de la democracia-burocracia, al rescatar el valor paidéico de la educación, recuperando el valor humano, pensante y creativo de sus actores, quienes al sentir el deseo y voluntad de zafarse de la lógica hasta ahora desarrollada verán en ellos mismos la oportunidad oculta en los mismos problemas que nos agobian, lo que demanda otros modos de mirar la realidad en la que estamos inmersos, exige de programas de formación que nos ayuden a saber quiénes somos, dónde estamos, cuáles son nuestras responsabilidades y cuáles son los compromisos que somos capaces de asumir para hacer de la educación una política pública que resuelva los problemas que seamos capaces de plantearnos.

Así, en medio de los problemas mencionados, en el abordaje hecho de estos asuntos se ha cobrado conciencia de que se vive en un mundo no tan fácil de ser pensado y mucho menos de asumir un compromiso ante él, pues la educación, que es el campo desde el cual se viene participando es a la vez un mundo en el mundo, lo que lo hace la tarea más compleja.

La educación por tanto, deviene como problema-mundo fraguando en el largo tiempo de la historia, sus problemas son como hondadas llenas de recovecos que exigen saber mirar en ellas, desmontando y aprehendiendo sus sentidos y sinsentidos, aprendiendo de ellos para resolver en el presente la esperanza de un tiempo mejor. El presente es el momento para la participación humana y oportuna, es el momento de la construcción de una conciencia social de lo que está pasando para entender los peligros que nos circundan y saber situarnos en ellos desde ese principio esperanza de Bloch, que sólo será posible si éste es enseñado y la educación es la estrategia que en este momento necesita recuperar aquellos significados guardados por su misma historia para renacer ella misma como un principio de esperanza.

La educación necesita ser entonces un modo de práctica distinta, y en este trabajo, se hace un esfuerzo por pensar a la educación desde la necesidad de rescatar la capacidad de participación de sus actores, quienes tienen muchos qué hacer en sus microespacios sin perder la mirada del macro-mundo, e ir tejiendo nuevos sentidos que lo rescaten y le ayuden a enfrentar las fuerzas estructurales, que en su desbocamiento necesitan ser enfrentadas por sujetos capaces de vivir la educación como política, ideas en acto, pues quienes las aportan saben plantearlas, confrontarlas, negociarlas y construir proyectos educativos que impliquen las necesidades y anhelos de los involucrados, guiados por el fin de formar ciudadanos críticos atentos al mundo cambiante quienes desde una participación consciente, ciudadana tengan como finalidad alcanzar mejores formas de civilidad humana.

En este sentido, la educación es un espacio privilegiado para impulsar procesos de formación, he ahí la oportunidad que se abre cuando se plantea la urgencia de hacer de la educación una política pública, pues desde su hacerse, se estaría viendo el valor de una educación democrática, instituyente de las nuevas realidades, paidéica en el sentido de recuperar la educación fundante y propiciar la emergencia de las mejores cualidades y capacidades humanas, donde la gestión educativa juega un lugar determinante.

## **CAPÍTULO I**

### ***LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. NECESIDAD DE NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN.***

Algunos teóricos sobre el acontecer de nuestro tiempo afirman que estamos en la era de la información al fincar su análisis en la velocidad de los cambios que reconforman el mundo, principalmente por la integración de las economías nacionales a un orden internacional, mismo que ha sido posible gracias a la revolución de la informática permitiendo el desplazamiento de las industrias por vías que eliminan las barreras geográficas y universalizan en forma rápida los procesos que les interesan.<sup>16</sup> En este contexto de grandes cambios, la educación sigue planteándose como un medio importante para la formación de personas que atiendan las exigencias y demandas de estos nuevos tiempos, y esto la coloca como un problema de orden público dado que tiene que ver con el diseño de políticas que den vida a instituciones capaces de generar programas de formación que respondan a las expectativas de una educación formal que cumpla una función socializante propia de esta época.

Ante esta exigencia, se vienen generando debates sobre el para qué de la educación, y desde su transformación tendríamos que revisar qué procesos sociales interesa impulsar desde ella, ya que en estos tiempos no es factible educar sólo para formar recursos humanos capacitados en ciertas políticas de producción, sino que se vive la necesidad de una educación que propicie una formación ciudadana basada en el deseo de un progreso personal y social, donde se sienta el interés por participar en los problemas de la vida pública transformando el entorno que nos rodea.<sup>17</sup> Por tanto, la educación en estos tiempos es considerada como un factor determinante para resolver problemas transfronterizos de orden social y natural provocados precisamente por los procesos de tecnologización del mundo, y en la actualidad, se espera la formación de personas cuyos perfiles atiendan las exigencias de desarrollo social, económico, cultural que el momento histórico demanda, y que nos pone en el reto de saber cuáles son esas nuevas exigencias de formación y revisar además, las condiciones y posibilidades con las que cuenta para ello.

Se trata entonces de hacer un alto para valorar el esfuerzo educativo mexicano sin dejar de reconocer sus pendientes, y desde este balance hacer las nuevas apuestas educativas hacia la formación de hombres y mujeres, conscientes de los desafíos que enfrentarán como sujetos sociales de un país con grandes problemas por resolver. Este ejercicio es necesario para colocarse en las tendencias y fines que han guiado los sistemas educativos latinoamericanos y ver si éstos han sido los pertinentes y en su caso, reconocer los problemas que han dejado y su agudización ante las nuevas realidades que se viven, y nos pone en el desafío de educar personas con la fortaleza, dignidad y esperanza para que enfrenten sus propias circunstancias.

---

<sup>16</sup> Cfr. CORTINA, Adela. "Prólogo". En: *Construir confianza. Las tres edades de la ética empresarial. En construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Editorial Trotta, Madrid, 2003, p.11.

<sup>17</sup> Cfr. CÁRDENAS Jiménez, Alberto. "Ética, conocimiento y transformación social". En *Educación para construir el sueño*. Carlos Núñez, Compilador. ITESO-CEAAL-UPN, México, 2001, p.32

## ***1. La educación como un asunto de Estado. Recuento histórico de su presencia.***

Al detenernos a revisar la obra educativa mexicana, no podemos negar que estamos ante un esfuerzo de gran magnitud si se considera que el tiempo invertido en ésta, es relativamente poco y más si lo comparamos con el desarrollo de otros países con más tiempo y con iguales resultados. Tal avance enorgullece si además se percibe la amalgama de tradiciones y valores locales y nacionales que estructuran la educación mexicana, pues es resultado de los sentidos vivos de sus actores quienes desde su trabajo concreto y formas de gestión dieron vida a lo que hoy se denomina como Sistema Educativo Nacional,<sup>18</sup> que dependiente del Estado, se organiza en diversas instituciones, normas que las regulan, recursos humanos, materiales y tecnologías, ofrece el servicio educativo a la población mexicana apegándose a la legislación que al respecto se ha construido, y en las corrientes de pensamiento filosófico e ideológico que le dan sustento e identidad frente al mundo internacional.<sup>19</sup>

De este modo, en la actualidad se cuenta con una Secretaría de Educación Pública, ámbito instituido para la administración de recursos públicos hacia una educación planteada como derecho social en el artículo 3º de la Constitución Mexicana. En este sentido, sus acciones se encuentran reguladas por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 38 señala y regula cada uno de los asuntos que tienen que ver con el uso y distribución de los recursos destinados a la educación pública.<sup>20</sup>

Desde tal ordenamiento jurídico, entre las atribuciones que tiene la Secretaría de Educación Pública –Nombre oficial de este espacio–, tenemos:<sup>21</sup> Realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar; garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; determinar planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás, para la formación de maestros de educación básica (esto implica la existencia de un currículo básico nacional y obligatorio) y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito de estos niveles educativos y autorizar el uso de otros libros de texto no gratuitos para la educación primaria y para la secundaria; establecer el calendario escolar, entre algunas.

Estas acciones son el resultado del propio desarrollo del sistema educativo en México, por ejemplo, en el México Independiente, sin ser un sistema nacional consolidado, ya se discutía sobre su sentido y se orientaba hacia la creación de las leyes que regularan la educación en el país naciente como lo muestra el Congreso Nacional de Instrucción Pública realizado entre 1889 a 1891. En la época pre-revolucionaria los trabajos de Justo Sierra dejan ver la preocupación por dar un sesgo cultural a las prácticas educativas que se concretan en la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tarea limitada a la educación primaria y con especial impacto en el Distrito Federal y territorios federales,

---

<sup>18</sup> Cfr. LATAPÍ Sarre, Pablo. "Un siglo de educación nacional". En *Un siglo de educación en México*, Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada-Consejo Nacional para la cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 21.

<sup>19</sup> Cfr. PRAWDA, Juan. "Sistema educativo mexicano. ¿Qué es?" *op. cit.*, p. 17.

<sup>20</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Nombre oficial de este espacio. Contexto general del sistema educativo mexicano. <http://snee.sep.gob.mx/BROW-AES/Que%20es%20el%20Snee2.htm#CGDSEM>

lo que revela un gran esfuerzo darle a la educación una visión de Estado que la Revolución Mexicana interrumpió, pero que se retoma en la creación del artículo tercero constitucional y en el decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 como instancia legal, administrativa, técnica y financiera para brindar educación gratuita y laica a los mexicanos.<sup>22</sup>

Así, la Secretaría Educación Pública desde el momento de su creación viene signada por los sentidos educativos que la precedieron y con el ímpetu que le da el proceso revolucionario logra abrirse camino a pesar de no contar una infraestructura para el brindar la calidad de servicio que exigían las promesas educativas posrevolucionarias y en este reto se ha transformando hasta nuestros días respondiendo a los diversos proyectos educativos de las distintas etapas del desarrollo nacional.<sup>23</sup>

En primer lugar podemos mencionar al proyecto de Vasconcelista que se inicia precisamente con la creación de la Secretaría de Educación Pública que recoge el trabajo de Justo Sierra pero con los cambios que exigía la Revolución, y desde una nueva concepción más mística de la educación la piensa como un proceso vital que permita los mexicanos un desarrollo más humano que los dote de un fuerte grado de cultura que nos permite entender el móvil de su gran cruzada educativa y cultural donde la SEP se yergue como un organismo central desde donde se realiza un esfuerzo federal hacia los Estados -campañas de alfabetización, creación de escuelas a lo largo y ancho del país, formación de profesores, misiones culturales, la escuela rural-. Vasconcelos apostaba a una educación que civilizara, diera dignidad a las personas y con esto, se atendieran los problemas nacionales que en ese momentos aquejaban al país como la reforma agraria, el analfabetismo, el desarrollo nacional, dando a la educación ese carácter que exigía el México posrevolucionario.<sup>24</sup>

El proyecto de la educación socialista que se gesta entre 1934 y 1946, se inspiró en la Revolución Rusa de 1917 y la revolución mexicana por supuesto para resolver los problemas agrarios y de desarrollo económicos del país, que hizo de la educación proyecto para impulsar un sentido del trabajo, de valores solidarios y de justicia. Se modificó el artículo 3º constitucional ampliando sus ideas hacia una educación nacional, emancipadora, obligatoria, gratuita que luchaba contra el fanatismo y los dogmas, situación que provocó a grupos de poder como el clero y gestó fuertes problemas propios de relacionar ideas socialistas -que con mucha facilidad se engarzaron a ideas de grupos radicales como las de algunos grupos magisteriales-, y con otras de un incipiente país capitalista que además altamente religioso dio lugar a una experiencia confrontativa más que de unificación.<sup>25</sup>

El proyecto Tecnológico-industrializador se inicia en 1928 con el gobierno de Calles, que buscó relacionar más directamente educación, producción y empleo; su auge se da en el Gobierno de Cárdenas, tiempo en que se crea el Instituto Politécnico Nacional –1936-, y otras instituciones tecnológicas para brindar una educación pos-secundaria para formar técnicos y profesionales competentes ante la incipiente industrialización del país, acción que por desgracia queda desbordada, el desarrollo industrial del país pronto se desencuentra con la capacidad educativa para formar recursos humanos.<sup>26</sup>

El proyecto de la Unidad Nacional de 1943-1958 y que domina hasta 1970, se gesta en medio de la necesidad de un orden ante los problemas abiertos por la Segunda Guerra

<sup>22</sup> Cfr. PRAWDA, Juan. "Sistema educativo mexicano. ¿Qué es?" op. cit., pp.25.27.

<sup>23</sup> LATAPÍ Sarre, Pablo. "Un siglo de educación nacional: una sistematización". En *Un siglo de Educación en México I*, op. cit., p.21.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 24-26.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 26-28.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 30-32.

Mundial, y la necesidad de aliviar los problemas que suscitados por la educación socialista y de una sociedad poco instruida y con un gran pluralismo étnico y lingüístico, y la urgencia de mano de obra calificada. En ese tiempo se requería de un proyecto educativo conciliador y desarrollista con miras hacia una estabilidad y seguridad social, que fuera la base de una economía que vinculara lo público con lo privado, que orientó la educación hacia las grandes urbes favoreciendo a las clases medias, y desde un discurso que promovía ideas de una educación humanista integral, laica, nacionalista y democrática se favoreció un clima de reconciliación que permitió la expansión del sistema educativo mediante diversos programas como el de alfabetización, la renovación de los programas de estudio, la construcción de escuelas, la creación del Instituto para la Capacitación del Magisterio, la promoción de la enseñanza técnica y el impulsó de producción editorial<sup>27</sup>

El proyecto modernizador se inicia en las década de los 70s con Luis Echeverría y se prolonga hasta la naciente primer década del siglo XXI. En este periodo se gestan procesos de largo aliento para descentralizar la educación, desburocratizar a un sistema que creció sin control y requería hacerlo eficiente y productivo, la reforma curricular que formara valores hacia la productividad, eficiencia y eficacia, la apertura de los espacios educativos a grandes sectores de la educación demandantes, la creación de la ley federal de educación, hoy en la renovada Ley General de Educación. Estos procesos dejaron ver la complejidad de los problemas educativos que venían gestando desde atrás y que sin ser resueltos por los proyectos anteriores, se agudizaron en el marco de las nuevas demandas de desarrollo nacional.<sup>28</sup>

La Secretaría de Educación Pública nace, se desarrolla y consolida en medio de los distintos gobiernos que le imprimen directrices y logra consolidarse como una secretaría de estado que tiene bajo su responsabilidad la importante tarea de regular los procesos educativos, para lo cual define, diseña, instrumenta y evalúa diversos programas regulados por una normatividad vasta conformada por leyes y reglamentos<sup>29</sup>, que precisamente le dan la legitimidad. Sin embargo, este crecimiento y consolidación institucional no implica pensar que desde su legalidad jurídica tendrá resueltos sus problemas, pues dado que si bien dicta las formas y procedimientos, también es importante reconocer las fuerzas humanas que usan tales instrumentos, donde desde una tendencia personalista de las autoridades, éstas se usan a criterio de las mismas. Esta situación a llevado a la SEP a una crisis institucional en las últimas décadas, pues en las realidades concretas de la tarea educativa se viven carencias graves que repercute en los niveles de calidad de la misma.

Si bien la SEP ha crecido con fuerza, no podemos dejar de reconocer cómo los estilos de gobierno que se vinieron gestando influyeron en las formas de administración de este espacio, que la llevaron al dispendio de recursos, sobreprotección que propició su burocratización, una actividad institucional desmedida dando origen a una crisis interna que ahora le impide cumplir con los objetivos sociales<sup>30</sup> que como toda secretaría de estado está obligada a cumplir.

## ***2. Los problemas de la educación básica ¿Problemas de Administración Pública?***

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 28-30.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 32-34.

<sup>29</sup> Por mencionar algunos como la Ley General de Educación (13 de julio de 1993), diversos Reglamentos, etc.

<sup>30</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del estado". En Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, CONACYT- CNCPyAP, 1992, pp.135.

La educación ha sido vista como instrumento de socialización y movilidad social, siempre y cuando todos tengan la posibilidad educarse y de ampliar sus oportunidades para ser parte del desarrollo del país. Por los años 70s, contar cuando menos con educación secundaria y acceder a una carrera técnica era garantía de movilidad, sin embargo, esta preparación cada vez resultó más insuficiente dándose el fenómeno de la inflación educativa, que consistía en formarse con un perfil que en un tiempo determinado quedaba rebasado por la exigencia de uno superior, que devaluó el supuesto de que la educación era un instrumento para la movilidad social,<sup>31</sup> situación que afectó en gran medida a la educación básica, que si bien en el contexto nacional y por cierto tiempo fue incapaz de modificar la distribución del ingreso y la estructuración de la sociedad, si le afectó de un modo indirecto.

A pesar de tal devaluación, paulatinamente se fueron legalizando los tres primeros niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria,<sup>32</sup> que como responsabilidad del Estado, se difunde la idea de favorecer una educación básica más completa y prolongada que sin estar vinculada directamente a los procesos de producción y empleo, si tiene que ver con ellos en la medida en que desde temprana edad forma habilidades y capacidades en los niños y niñas, que serán las futuras competencias que propiciarán una aptitud individual hacia el empleo y la productividad.<sup>33</sup>

Asumir los sentidos impuestos por las tendencias económicas vía reforma la curricular, la transformación de su legislación, políticas en materia de formación de maestros, etc., no han sido suficientes para atender los problemas que la aquejan ¿Y cuales son estos? Definitivamente son varios y distintos, pero para este trabajo, desde la visión que brinda la administración educativa, se indican tres grandes bloques y propios de una escuela pública que por definición es pensada como incluyente, equitativa, democrática, de calidad y calidez para formar ciudadanos. Esta definición tiene que ver además con la condiciones económicas, políticas y sociales de un país para sostener una escuela pública que brinde educación como un derecho social, perspectiva desde la cual pueden reconocerse problemas profundos para construir una escuela pública, administrarla y fortalecerla resolviendo los problemas que la cruzan y la fragmentan como el acceso, la permanencia y su calidad, que tiene que ver con los problemas de financiamiento hacia lo social en estos tiempos y además con los procesos de envejecimiento de una aparato administrativo, que cada vez es menos apto para atender las necesidades de funcionamiento de un proceso social tan importante para el progreso humano y material de un país.

### ***2.1. Administrar la escuela pública: los problemas en el acceso, la permanencia y la calidad en la educación básica.***

Desde la década del 80s, muchos estudios sobre la educación pusieron en la mesa de debates la naturaleza excluyente de las prácticas educativas, y muestran a una escuela con diversas estrategias para impedir el acceso y la permanencia de la población. Se demostró como se estaban gestando procesos de exclusión educativa que favorecían los grandes índices de analfabetismo, de deserción, de repetición escolar, todas estas expresiones como la imposibilidad de acceder o de permanecer en las instituciones públicas

<sup>31</sup> Cfr. SCHMELKES, Sylvia. "La educación Básica". En *Un siglo de Educación en México II. Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 175-176.*

<sup>32</sup> Ley General de Educación, Capítulo IV, Sección 1, artículo 37.

<sup>33</sup> Cfr. IBAROLA, María de. "Educación a lo largo de la vida: punto de partida y metas". En *Educación en el Siglo XXI. Fernando Solana, Compilador. Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Universidad Autónoma de Nuevo León-Editorial Limusa, S.A., México, 1999, p.175.*

de educación.<sup>34</sup> Hoy la escuela pública es mirada de otra manera, ya no es el espacio que incorpora e integra a la sociedad, sino el que se impone a los sujetos y sólo los más fuertes y aptos salen triunfantes, son los que aprenden a olvidarse de sí mismos para sentirse bien estando al servicio de las ideas de progreso de una nación demandante de ciertos conocimientos, valores y disposición para el trabajo.<sup>35</sup>

Ante este reconocimiento, la década de los 90s fue un tiempo de poner manos en el asunto, se realizaron transformaciones educativas en la mayoría de los países latinoamericanos y con ellas se festejó el fin de la exclusión educativa. Sin embargo, tales acciones no fueron lo suficientemente poderosas para atender los viejos problemas de diferenciación y exclusión que se venían practicando desde tiempo atrás, que eran parte sustancial de los sistemas educativos, y en vez de disminuir, aumentaron al no entender que los espacios educativos difieren entre sí, que cada problema o situación exigía un trato diferenciado en tiempo y dedicación. Al no atender los problemas de fondo se reprodujeron formas de inclusión-excluyentes, procedimientos formativos sofisticados, con menos oportunidad para las mayorías.<sup>36</sup> Al respecto existen datos reveladores, pues aunque existe cobertura de atención prácticamente a todos los niños del país desde 1980, son varios los problemas por atender como:

- a) *El hecho de que prácticamente todos los niños del país tengan acceso al primer grado no significa que se esté ya cumpliendo el precepto constitucional que declara este nivel obligatorio; como veremos después, una gran proporción de niños desertan.*
- b) *El coeficiente no revela la calidad de la oportunidad educativa que se ofrece.*
- c) *Una proporción considerable de los niños están inscritos en grados escolares que no corresponden a sus edades; el problema es especialmente agudo en el primer grado donde más del 40 por ciento de los inscritos rebasan la edad regular de inscripción.*
- d) *La cobertura insuficiente de la educación preescolar coloca en desventaja a una parte importante de los niños de primer ingreso.*
- e) *El indicador de acceso prescinde de la contribución económica que hace la comunidad para la creación y funcionamiento de la escuela; hay evidencia de que, mientras menor es el ingreso de los habitantes, mayor es la proporción del mismo con que las comunidades contribuyen tanto a la construcción de la escuela como al mantenimiento de los niños en ella ...*
- f) *Existen, sin embargo, algunos programas de atención compensatoria: atención especial a zonas y municipios "críticos"; a niños de edad superior a la regular, a niños con retraso pedagógico y a alumnos reprobados; estos programas son de reciente creación, pero empiezan a mostrar su efectividad."<sup>37</sup>*

Se tiene claro que acceder al sistema educativo no es garantía de permanencia en él, lo que nos lleva al problema de la igualdad o equidad, de que todos los demandantes de educación no tienen verdaderamente las mismas oportunidades de educarse como derecho, no solo legal, sino como oportunidad de vida, que exige revisar el concepto de igualdad en su aspecto jurídico que afirma que todos son iguales frente a la ley y que todos tienen los mismos derechos, pero que no es real para millones de mexicanos o mexicanas. ¿Por qué? Porque ser pobre marca una gran diferencia, ya que vivir en una familia con un ingreso mensual mínimo -50 dólares, como lo considera la CEPAL y en otros estudios a 38 dólares, o sea, una renta diaria mensual inferior o igual a un dólar por día-, no garantiza acceder a ese derecho.<sup>38</sup> Por el contrario, si existe una inequitativa distribución de las oportunidades en el sistema educativo que a pesar de tantos programas compensatorios y remediales que

<sup>34</sup> GENTIL Pablo. Foro de Formación del Primer Congreso de la Educación de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática. 13 de abril de 2002. <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/pgentil.html>

<sup>35</sup> Cfr. TOURAINE, Alan. "La escuela del sujeto". En *¿Podremos vivir juntos?* FCE, México, 1997, p. 277.

<sup>36</sup> GENTIL Pablo. op. cit.

<sup>37</sup> LATAPI Sarre, Pablo. La Desigualdad Educativa en México. [http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Latapihtml/Lat\\_Cp2.htm](http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Latapihtml/Lat_Cp2.htm)

<sup>38</sup> GENTIL Pablo, op. cit.

simultáneamente al reconocimiento de la exclusión se pusieron en marcha, éstos han demostrado por sus resultados, que la exclusión desde esa política no se puede evitar.

Así, los programas compensatorios –procesos de enseñanza remedial a los problemas de aprendizaje de contenidos como español y matemáticas en los primeros grados, por ejemplo-, iniciados por los años 80s han dejado de aplicarse sin que los efectos de la desigualdad en la distribución de oportunidades hayan desaparecido,<sup>39</sup> especialmente ahora en que se está ante una sociedad fuertemente estratificadas donde la educación que se brinda queda excedida, y no atiende las necesidades o limitaciones generadas en los espacios de vida de las personas, no es un medio que contribuya a la distribución equitativa de oportunidades para el empleo que les permita obtener una calidad de vida.<sup>40</sup>

El problema del acceso y permanencia se ve agudizado con el problema de la calidad de los servicios educativos, que tiene que ver con la capacidad de las escuelas para atender a la población escolar en sus necesidades formativas tanto en espacios como en los procesos de enseñanza. En los últimos años se viene investigando sobre las formas de funcionamiento de las escuelas y se piensa que es necesario construir nuevos modos de gestión educativa, para atender problemas que tienen que ver con “...el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.”<sup>41</sup>

Con base en este reconocimiento se intenta cambiar las dinámicas de las escuelas desde su interior y mejorar la calidad del servicio educativo, ya que la “... clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empeño que muestran para orientar responsablemente sus tareas al propósito fundamental de que todos los estudiantes aprendan.”<sup>42</sup> Tal pretensión exige el desarrollo de la capacidad de reunión de docentes, directivos, padres de familia, alumnos alrededor de un proyecto escolar compartido desde el cual resuelvan sus problemas más apremiantes. A este proyecto se le denomina Programa de Escuelas de Calidad, que aunadas a ideas de planeación estratégica, cada escuela pueda ser capaz de construir una visión, metas, estrategias, compromisos e indicadores en un proyecto de desarrollo a mediano plazo desde un cambio planificado, con objetivos precisos, una evaluación como base para el mejoramiento continuo que transforme a la escuela en una institución dinámica que sí dé garantías en la formación que se promueve.<sup>43</sup>

Sin embargo, a pesar de que el objetivo de tal programa insiste en:

*“Incorporar en la escuela pública mexicana un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.”<sup>44</sup>*

---

<sup>39</sup> LATAPI Sarre, Pablo. *La Desigualdad Educativa en México*, op. cit.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> <http://www.escuelasdecalidad.net/pub/quees/index.html>

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> <http://www.escuelasdecalidad.net/pub/quees/materiales/1modulointroducciongeneral.doc>

<sup>44</sup> *Ibid.*

Nos encontramos con un problema, no todas las escuelas entran a estos procesos, pues no todas tienen la cultura del trabajo colegiado, la capacidad de concertación para gestar un proyecto que competirá con otros para acceder al monto determinado. Además, para ser parte de estos beneficios, la escuela necesita contar con recursos. “Por cada peso que el comité escolar para escuelas de calidad reúna (de aportaciones del ayuntamiento, iniciativa privada u organizaciones sociales) la autoridad educativa, a través del fideicomiso o mecanismos establecidos, aportará dos pesos hasta el límite de 200 mil (doscientos mil pesos 00/100) por escuela.<sup>45</sup>

Ese peso por lo general es aportado por la comunidad que rodea a la escuela, y si ésta es pobre, se vuelve imposible reunir el monto necesario, lo que hace pensar que esta solución política en el reparto de los recursos, definitivamente privilegia a esas escuelas con posibilidades económicas, por lo que no resuelve el problema del acceso y permanencia sino que además esta política, distribuye los recursos ya no como derecho para todos, sino para aquellos que se adentran por nuevas exigencias de gestión que no resulta ni justa ni democrática y deja de lado los verdaderos problemas, que no sólo son de planeación y de aprovechamiento de recursos, sino de sentido social cuyo olvido traerá a la larga efectos más desastrosos,<sup>46</sup> pues subyace en el fondo una visión simplista sobre la educación por parte de sus políticos y administradores quienes han asumido una responsabilidad sin comprender la complejidad histórica del sistema educativo nacional, y toman decisiones influenciados por ideas de corte economicista muy distintas a las de la naturaleza de la educación, donde no tienen lugar ideas de ganancia en sentido económico, sino de una inversión cuyos costos y resultados tienen que ver con la formación de personas creadoras de mundo, de formas de vida, de proyectos de desarrollo social, que esperamos sean mejores a los presentes.

La calidad de la escuela pública si bien tiene que ver con la cuantía de los recursos, no se trata sólo de medir, evaluar, establecer *rankings* de productividad y de eficacia en el sistema educativo. Se trata de algo más, de pensar a la calidad en forma más pedagógica, más de tipo social, como una exigencia que las instituciones educativas y de educar y que tendría que valorarse disminuyendo la cantidad de excluidos del sistema educativo.<sup>47</sup> Los problemas de acceso, permanencia y calidad de la escuela pública, ponen en entredicho el proceso educativo nacional, en especial a su administración, que enlentecida, desbordada en su funcionamiento burocrático se ve incapacitada para revisar esos preceptos de calidad, equidad, calidad a la luz de las nuevas realidades que se viven, volviendo una administración refugiada en los datos estadísticos que denomina “política de calidad<sup>48</sup> con los que se pretende demostrar que se está a la altura de las exigencias educativas, cuando se trata de administrar de cara a esos problemas resolviendo sus nudos problemáticos.

## ***2.2. Administrar una educación con problemas de financiamiento.***

Plantear el problema del financiamiento de la educación pública remite de manera inexorable a las lógicas del proyecto social que organiza al mundo globalizado, un mundo donde más del 20% del PIB se destina a producir información en el campo de la innovación

---

<sup>45</sup> [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_3417\\_procesos\\_de\\_seleccio](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_3417_procesos_de_seleccio)

<sup>46</sup> GUEVARA Niebla, Gilberto. *Democratizar la educación, fundamento de la evaluación externa.*

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/docs/seminario/private/ponencias/tema4/guevara.htm>

<sup>47</sup> GENTIL Pablo, *op. cit.*

<sup>48</sup> Ver “Hacia una política de calidad con equidad en la Educación Básica”. Sylvia Ortega Salazar, *Educación 2001*, febrero 2004, pp.4-12.

tecnológica<sup>49</sup> que permita mayor productividad, pues invertir en relación al costo-beneficio es uno de los criterios para financiar, así, podemos pensar que se financia también aquella educación que da garantía de formar para el empleo y la productividad.

Los sentidos de la economía mundial orientados a resolver las crisis que sus propios procesos gestan hacia sí misma, durante las últimas tres décadas ha atentado contra lo social, al presionar a los gobiernos para estar más atentos los procesos que permitan a los mercados transitar por sus economías, descuido que va demostrando sus altos costos sociales, al ver crecer de súbito problemas como: la pobreza, la salud, la seguridad social, que van abriendo brechas de inseguridad e inestabilidad mundial insoslayables.<sup>50</sup>

Son los efectos de una economía de mercado globalizada, que fincando su progreso en la idea de libertad, sin controles para superar sus crisis en la acumulación de capital, ya siente sus estragos sobre sí mismo. Se llegó a pensar que el desarrollo del capital por sí sólo era suficiente para el progreso, pero las evidencias que ha ido dejando a su paso ya propician serios replanteamientos al respecto, y ahora, ante los hechos, se vuelve la mirada a las personas quienes se sabe necesitan una formación más social, que lleva a la discusión de cómo apoyar a la educación, cómo financiarla y ver en ello resultados concretos ¿por qué?, porque la "... educación articula e impregna de sentido a las capacidades del hombre. Es la clave de la bóveda sobre la que ha de descansar cualquier proyecto encaminado a procura el bienestar de la mayoría".<sup>51</sup>

Este reconocimiento del papel que juega la educación en la construcción de las relaciones de civilidad ha permitido comprender a muchos gobiernos la necesidad de incrementar los recursos para la educación. La educación a la que se le apuesta es aquella que fomente aptitudes, habilidades y capacidades que se expresen en "...una formación integral, no reducida a los aspectos técnicos, sino relacionada con lo cultural, lo valoral, .... de la capacidad de actuar resolviendo problemas y decidiendo situaciones con base al conocimiento."<sup>52</sup> En este sentido la educación se ha convertido en una prioridad, tanto para los países de derecha como de izquierda, sin embargo pese a los intentos por dotar a los sistemas educativos de mayor financiamiento para brindar un servicio acorde a las necesidades no ha resultado una tarea sencilla.

Por 1979 se celebró en la Ciudad de México la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros encargados de Planificación Económica de los estados miembros de América Latina y el Caribe, convocada y organizada por la UNESCO con la cooperación de la CEPAL y de la OEA y en esta conferencia se declaraba que en México "deberían dedicarse presupuestos gradualmente mayores a la educación hasta destinar no menos del 7 u 8 por ciento de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal".<sup>53</sup> A la vuelta de dos décadas, vemos que el gasto educativo en relación al Producto interno Bruto de 1981 era de un 5.02, que en el 2001, era de 4.35, es decir, se aprecia un proceso de disminución, por lo que esa y otras declaraciones

---

<sup>49</sup> Cfr. CAMPOS, Julieta. "¿Cómo alcanzar la educación para todos?" En *Educación en el Siglo XXI*. Fernando Solana, Compilador. Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Universidad Autónoma de Nuevo León-Editorial Limusa, S.A., México, 1999, p.204.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.205.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.204.

<sup>52</sup> IBARROLA, María de. *Educación a lo largo de la vida*, op. cit., p. 182.

<sup>53</sup> ULLOA Herrero, Manuel. "Financiamiento de la Educación pública en el país". Conferencia Magistral, 26 de abril de 2002, Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática. <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/mulloya.html>

al respecto de la década de los 90s se han visto desmentidas por los rumbos que ha tomado el proyecto modernizador de la educación de toda América Latina:

*"Existen todavía 2 millones 147 mil niños y jóvenes entre 5 y 14 años de edad, según cifras del último censo, que no asisten a la escuela. Esto está en el Programa Nacional de Educación 20001-2006.*

*La población analfabeta, que disminuyó en números absolutos a partir de 1970, se incrementó entre 1990 y 1995 nuevamente en términos absolutos, cuando la meta era que se iba a eliminar, antes de que se terminara el siglo, el analfabetismo en la Declaración de México.*

*El avance de estos años, de 1979 al año 2002, apenas significó en promedio una disminución de 25 mil 482 analfabetos en promedio al año; 15 mil 650 hombres y 9 mil 890 mujeres, para que podamos dimensionar la pobreza del avance en esta materia.*

*Un grave deterioro en el financiamiento federal a la educación superior pública, durante el periodo de 18 años que llevan de aplicarse a este nivel educativo las políticas neoliberales."<sup>54</sup>*

Ante tal panorama, tendríamos que revisar entonces cómo se invierte realmente en la educación y qué problemas se enfrentan al hacerlo. Por un lado, es claro que al invertir en la educación se privilegia una relación de costo-beneficio político, ya que para la élite tomadora de decisiones no es una inversión en primer nivel, dado que sus impactos son en el largo tiempo, cuando invertir en problemas como la inflación, infraestructura, muestra resultados en el corto tiempo.<sup>55</sup> Por otro lado, si los gobiernos realmente se comprometen con el financiamiento de la educación, muchas de las veces, no cuentan con los sistemas de administración educativa eficientes que ésta tarea amerita, y además, el monto de la inversión, la mayor de la veces se absorbe por el gasto corriente de la misma y muchas veces hacia proyectos realmente poco sustentados.<sup>56</sup>

El financiamiento de la educación exige ser revalorado por los que toman decisiones, por quienes tienen en sus manos el manejo de los recursos públicos en un tiempo de precariedad económica del mundo ante la concentración de los capitales en pocos grupos, pues es cuando más urge saber que la educación necesita ser revalorada como un bien social de prioridad máxima y si bien es una inversión a largo plazo, urge tener la convicción de que es la más acertada, la más redituable sin ser una mercancía, sino que es la posibilidad de que toda la población acceda a niveles de educación de calidad que a la larga disminuirá la brecha entre los marginados y los privilegiados del desarrollo, de aspirar a un "...país alimentado y educado: un auténtico país de ciudadanos."<sup>57</sup>

¿Y es posible formar verdaderos ciudadanos en medio de tantas carencias de la escuela pública de la educación básica? ¿Es justo que padres de familia cada vez más golpeados por el desempleo se ven en una situación más aguda cuando se le pide que apoye económicamente a la escuela? ¿Será posible construir criterios más justos y equitativos en la distribución de los recursos públicos? ¿de qué depende? Son situaciones que exigen reflexiones de fondo sobre la crisis de la educación.

### ***2.3. Administrar una educación burocrática, jerárquica y no exenta de procesos de corrupción.***

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> CORRALES, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. OPREAL, No. 14, Julio de 1999, p.

6.

<sup>56</sup> PURYEAR, Jeffrey. La educación en América Latina: Problemas y desafíos. OPREAL. No. 7, febrero de 1996.

<sup>57</sup> CAMPOS, Julieta. "¿Cómo alcanzar la educación para todos?" *op. cit.*, p.213.

Las formas de gestión pública en que se vio inmersa la SEP desde su creación se caracterizaron por el predominio de lo federal sobre otros niveles de gobierno y se impuso con una agenda de gobierno en lo local restándoles autonomía e iniciativa en la solución de sus propios problemas. Esta tendencia a la largo de su historia ha contribuido a formas de gestión con una baja participación, a una incipiente discusión sobre el sentido de la educación y una débil participación ciudadana, a políticas de masas, a negociaciones producto de una administración personalizada, burocratizada y sin control en su economía, protegida por una estructura de poder formada por adhesiones y compromisos, a estilos personales donde las lealtades, sobornos y corrupción la fueron llevando al dispendio de los recursos públicos.<sup>58</sup>

La SEP, como otras instancias de gobierno, gestó a su paso una red impresionante de relaciones de poder centralizado que empezó a fracturarse por su rigidez. Desde este poder administrativo concentrado alrededor de la figura del secretario y descendía hacia niveles intermedios, manejaban los nombramientos para puestos medios, plazas y la distribución de los recursos para favorecer a personas en vez de la atención de problemas nodales de la educación.<sup>59</sup> La SEP se tomó en una instancia burocrática, es decir, una institución que funcionaba como un engranaje más desde los roles construidos por sus integrantes, cada vez más descompuestos, fue presa fácil de la corrupción, de actos cada vez más ilícitos en los funcionarios públicos, formas de actuación que salían de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.<sup>60</sup>

Ante esta circunstancia y las exigencias del proceso modernizador impuesto por fuerza económicas exteriores, se da la urgencia de modificar las estructuras administrativas de la Secretaría de Educación Pública, mediante procesos de descentralización a partir de los gobiernos de José López Portillo, Miguel De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y ahora bajo la mirada de Vicente Fox, pues se exigían formas de administración que garantizaran mejorar la cobertura, calidad, equidad y pertinencia<sup>61</sup> que genera un movimiento de transferencia de los servicios educativos a los estados, que en su primer momento fue mínima, pues tan sólo se reduce al control de los sueldos y prestaciones del personal, quedando en el nivel central los fondos relacionados con la investigación, innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa, hasta la concreción de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación en 1992, donde finalmente, los estados se responsabilizan en su totalidad de los procesos educativos. Sin embargo, este esfuerzo de desburocratización trasladó el problema a los estados, donde se reprodujo la estructura burocrática, jerárquica y la desvirtuación de las normas y procedimientos normativos y jurídicos, hacia beneficios personales en forma ilegal.

En la actualidad contamos con una Secretaría de Estado y Secretaría de Educación en cada uno de entidades federativas, que desde la visión de Gilberto Guevara Niebla al referirse al sistema educativo, afirma que pese a sus intentos por descentralizarse se está ante una institución con una administración no democrática, aberrante, y con resultados deplorables por sus acciones reduccionistas y aisladas que dejan de lado a los actores de la

---

<sup>58</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del estado", *op. cit.*, pp.132-134.

<sup>59</sup> GUEVARA Niebla, Gilberto. "El malestar educativo". En revista Nexos No. 170, México, Febrero de 1992, pp. 21-30.

<sup>60</sup> Cfr. Diccionario de la ciencia política. Siglo XXI, 1988, pp. 438-440.

<sup>61</sup> CALVO, Juan. "En la toma de decisiones se hace efectiva la descentralización". Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática, México, 15 de Febrero de 2002, <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/jcalvo.html>

educación.<sup>62</sup> Esto nos informa sobre la calidad de la toma de decisiones que ahí se realizan a pesar de sus esfuerzos de descentralización, que sigue siendo centralista y autoritaria al decidir para qué, cómo y cuándo sin atender las verdaderas necesidades educativas de la población, es decir, no se da una relación entre el servicio educativo y los problemas de la realidad social<sup>63</sup>.

La Secretaría de Educación Pública como Secretaria de estado y secretarías estatales, aún necesita revisar sus procesos de organización administrativa y desaprender esos modos de ser históricos fincados en la jerarquía y el autoritarismo, que hoy lo deforman y enlentecen ante las nuevas demandas de educación. Se necesitan de otras lógicas que garanticen que el servicio sí responda a una necesidad social, para lo cual necesita pasar de una actitud de dependencia centralista al aprendizaje de toma de decisiones para resolver los problemas de la competencia de cada quien, lo que le exige desburocratizarse, organizarse desde formas de administración más horizontales que permita fluir la responsabilidad en el cumplimiento de las tareas de manera eficaz y eficiente.

El problema no es sencillo, mover un aparato burocrático que marcha en una inercia donde ha perdido el sentido de su función, la conciencia de los problemas que desata ante su ineficacia, y por tanto reclaman un ejercicio de problematización que dé nuevos elementos para pensar no es una tarea fácil, sino que amerita desmontar el sistema de conceptos que la estructuran y reconocer los indicios por dónde movernos y reconstruir de otro modo la administración educativa.

### ***3. Las nuevas tendencias en la administración y gestión pública. Su influencia en la administración educativa.***

La administración es una disciplina que se forma a principios del siglo XX especialmente en el ámbito privado. La administración pública no logra alcanzar el desarrollo teórico y técnico que la magnitud de los problemas de la misma le exigía, y ante esta incapacidad se agencia de medios para lograr el eficaz cumplimiento de sus normas como la coacción desde la que pretende la eficacia de los procesos. Esto fue apoyado por su relación con otros conceptos importantes como Estado, con el Gobierno y sus políticas que tienen que ver con la planeación y ejecución de acciones mediante un aparato administrativo desde el cual se regulan los recursos públicos para la atención de la producción de bienes y servicios que demanda la sociedad civil. Así, la administración pública viene siendo ese conjunto de instituciones encargadas de utilizar los ingresos públicos que por varias vías, impuestos, deuda, producción y ventas de bienes y servicios públicos, etc.<sup>64</sup>

La administración pública del gobierno federal se ha organizado en secretarías de estado para a través de ellas atender las necesidades sociales del país, así la Secretaría de Educación Pública es un espacio de administración pública, y desde su creación se fueron construyendo los lineamientos jurídicos para el buen funcionamiento y regulación de los

<sup>62</sup> Cfr. GUEVARA Niebla, Gilberto. *Democratizar la educación, fundamento de la evaluación externa*. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/docs/seminario/private/ponencias/tema4/guevara.htm>.

<sup>63</sup> Cfr. LÓPEZ Rodríguez, Juan Carlos. *El federalismo educativo del tercer milenio*. En: *La Educación Básica ante el nuevo Milenio. Memoria, Vo. 1, Comisión de Diputados de la Comisión de Educación del H. Congreso de la Unión y la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL*, 1999, pp. 84-90.

<sup>64</sup> Cfr. CALDERÓN Ortiz Gilberto. *La administración pública en México y su futuro. Gestión y Estrategia*. Departamento de Administración. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc2.html>

recursos públicos. Estos lineamientos jurídicos han variado con el tiempo, es decir, como parte de las demandas de una época, la parte legal va sufriendo los ajustes necesarios que garantice ciertos niveles de justicia. Por tanto, la administración pública, es un ámbito que está bajo el impulso de fuerzas externas que en determinado momento contribuyen a la toma de decisiones que tienen que ver con sus sentidos y necesidades.

En este sentido, México, como Estado Nacional es parte del mundo contemporáneo con el riesgo creciente de perder el control ante el avance desmedido de las fuerzas externas del mercado, situación que le exige contar con una administración pública eficiente y eficaz, y de este modo atender tanto los problemas hacia el exterior como al interior, donde históricamente ha generado procesos de administración ineficaces y por tanto insuficientes para manejar de sus propios recursos, que lo hace un país dependiente y propenso a sufrir cualquier fenómeno generado en el exterior.<sup>65</sup> Esta debilidad pone entredicho su capacidad para atender las necesidades sociales, distribuyendo de manera eficiente los recursos que suministrados por el exterior para propiciar condiciones que respondan a las necesidades del mercado, debilidad que en las últimas décadas ha propiciado la transformación de la administración tradicional hacia una "Nueva Administración Pública",<sup>66</sup> por el que pugna el Banco Mundial se compone de las siguientes acciones:<sup>67</sup>

- Delegar la toma de decisiones responsabilizando a quienes están más cerca de los problemas desde objetivos más claros.
- Orientación hacia el desempeño, enfatizando los productos más que a los insumos;
- Orientación hacia el cliente: informar y escuchar al público para comprender mejor lo que quieren los ciudadanos ofreciendo productos más adecuados.
- Orientación al mercado, desde contratos de gestión, personal y competencia entre los organismos públicos.

Estas reformas se inspiran en los avances de la administración privada, cuya tendencia se viene caracterizando por instituir procesos donde primero los espacios públicos se corporaticen y después se privaticen,<sup>68</sup> con nuevas relaciones laborales donde se pierde la titularidad vitalicia y ahora trabajan como gerentes, conforme a contratos de desempeño especificados. Los empleados del sector público ahora trabajan conforme al derecho laboral privado.<sup>69</sup> En este modelo hay una orientación hacia el cliente, que requiere de un mejor desempeño del sector público basado en la escucha o en participar para mejorar el servicio. Estas reformas al sector público pueden darse de manera "aisladas" o de manera permanentes, en ciertas áreas de administración pública.

Esta tendencia tiene que ver con el proceso de descentralización del aparato administrativo del estado para delegar funciones de los poderes públicos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno: Departamentos y/o Municipios a partir del supuesto de mejora de la calidad de los servicios públicos cuando existe mayor proximidad a los objetos que se administran, exigiendo a los funcionarios locales que se hagan más responsables de su desempeño, más eficientes, y con capacidad de respuesta del gobierno.<sup>70</sup> La descentralización contribuye a acercar el servicio educativo a los beneficiarios, y de esta manera se convierten no solo en contralores, sino también en

<sup>65</sup> TOURAINE, Alain. "El sistema y los actores". <http://www.clad.org.ve/anales5/Touraine.html>

<sup>66</sup> La Reforma de la Administración Pública. <http://uta1.org/movimien11f.htm#2t>.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

gestores, permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia, que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida, así se responde a principios básicos de civilidad política y social.<sup>71</sup>

Existen análisis que sostienen que la descentralización impulsada por Salinas de Gortari tenían un fuerte afán recentralizador, muy afín con los intereses de la tecnocracia y se esperaba que las autoridades educativas tuvieran condiciones propicias para controlar el sistema educativo reforzando las funciones normativas y evaluativas y desde este reordenamiento dejar lugar a otros actores para insertarse en la educación, como los empresarios, la iglesia, los padres de familia, etc.<sup>72</sup> A manera de ejemplo, Aurora Loyo plantea que las nuevas funciones de la SEP se enfocaban al cumplimiento de la legislación educativa asegurando un carácter nacional, esto desde la creación de la currícula escolar, principalmente en la educación básica y normal.<sup>73</sup> Por tanto, ¿Qué formas de administración y gestión son posibles darse entre las disposiciones externas y nuestra tendencia al centralismo?

Hasta aquí ya sabemos que la administración educativa tiene que ver con el estilo de gobernar, por lo que es necesario seguir analizar los procesos de reconfiguración estatal para reconocer criterios de todo tipo para intentar revertir una cultura administrativa en la educación que necesita transformarse dado la responsabilidad social que como institución tiene.

---

<sup>71</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>

<sup>72</sup> LOYO Brambila, Aurora. "Presentación". En *Los actores sociales de la educación*. Plaza y Valdés, México, 1997, p. 15.

<sup>73</sup> *Ibid.*

## CAPÍTULO II

### **LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN.**

#### **1. La educación en el tiempo presente.**

La educación es un fenómeno histórico que nos cuenta las múltiples transformaciones que las mismas épocas de las cuales es parte le han impreso. Así, situados en el surgimiento del capitalismo podemos reconocer su lugar en la medida en que analizamos este proyecto social que al margen de sus crisis y contradicciones, se recrea y se generaliza como un modo de producción material y ordenamiento social de carácter global, por lo que la historia del capitalismo puede ser vista como la historia de la globalización del mundo,<sup>74</sup> que hoy se muestra como un “vasto proceso histórico simultáneamente social, económico, político y cultural en el que se mueven individuos y multitudes, naciones y continentes, mares y océanos, formas de los espacios y posibilidades de los tiempos. Un vasto proceso histórico en el que emergen conquistas y realizaciones, atolladeros y contradicciones.”<sup>75</sup>

Los modos de desarrollo del capitalismo han variado en el curso de la historia, desde el poderío de los países capitalistas de mediados del siglo XIX como Inglaterra y Francia, los imperialismos o sistemas mundiales estructurados conforme a directrices de las naciones-metrópolis después de la primera guerra mundial, la hegemonía de países como Estados Unidos y la extinta URSS que dividieron al mundo en dos fuerzas, una socialista y otra capitalista durante la llamada “Guerra Fría” y desde la última década del siglo XX hemos venido presenciando el reacomodo del mundo por tratados económicos desde los cuales se organiza la vida social y política del mundo. La historia del capitalismo y la conformación de zonas económicamente autónomas capaces de gestarse a sí mismas conservando entre los otros integrantes comerciales una cierta unidad orgánica tanto en lo económico como en lo político<sup>76</sup> no es una actividad nueva, pues la presencia de espacios geo-económicos ha sido un fenómeno histórico suscitado por las actividades comerciales que Braudel denominó economía-mundos.<sup>77</sup>

Desde este reconocimiento podemos ver que el capitalismo tiene la tendencia a concentrarse y reorganizarse, sobre todo en sus momentos críticos. Por ejemplo, un punto de quiebre lo encontramos entre 1914-1945, tiempo que se caracteriza por la vulnerabilidad de las relaciones económicas entre los países que los lleva a un repliegue que propicia una actitud nacionalista auspiciada ya sea por Estados Unidos, la URSS antes de su caída en 1989, seguidos por la fuerza de países europeos y Japón en Asia, regulados por acuerdos nacionales e internacionales basados sobre compromisos tripartitas entre los estados las empresas y los representantes de los asalariados en forma de convenios colectivos para la

<sup>74</sup> Cfr. IANNI, Octavio. *La sociedad global. Siglo XXI editores, México, 2002 (tercera reimpresión), p. 33-34.*

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>76</sup> Cfr. CHONCHOL, Jacques. “El poder en la economía mundial”. En *Globalización, Estado, poder y ciudadanía. América Latina, Revista No. 1 del doctorado de las sociedades latinoamericanas. Primer semestre, 2002 Universidad ARCIS, Santiago de Chile, 2002, pp. 15-19.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

distribución equitativa de los frutos de crecimiento. Estos son los tiempos de la política keynesiana<sup>78</sup> que jugó un fuerte papel en la recuperación de la depresión económica de 1929 pues permitió aumentar las tasas de ganancia y estabilizar la economía gracias al trabajo asalariado bajo la lógica de producción del fordismo y taylorismo que propició mercados internos y procesos de capitalización a los Estados-Nación.<sup>79</sup>

Estas políticas fueron exitosas en la medida en que resolvían problemas, pero no tardaron en mostrar sus limitaciones que se expresaron en nuevas formas de descapitalización causada por la disminución de productividad agudizada por el problema de los energéticos, el surgimiento de nuevos mercados, la competencia en las ya crecientes naciones periféricas que llevó a un debilitamiento del poder hegemónico norteamericano dando fin a la ideología keynesiana por el surgimiento de nuevas formas de regulación económica basadas en la competencia de los mercados desde la imposición de una ideología neoliberal que se enfrenta al Estado social y lo obliga a anular derechos laborales y sociales, baja el costo del empleo, se desprende de cargas sociales mediante una constante reevaluación de la legislación social ante la valoración de su costo-beneficio, todo en nombre de la competitividad abierta en los mercados.<sup>80</sup> Esta apertura económica, comercial y financiera se inicia en tiempos indistintos por todo el mundo, pero América Latina se da a partir de los 70s.

Los efectos sociales de la política neoliberal pronto hablaron por sus resultados: aumento del desempleo ante la precariedad del trabajo, la inseguridad social resultante, la desmoralización social por el colapso de valores expresado en forma de violencia juvenil, crimen, drogas, movimientos fascistas, imposición a toda forma de cultura de cánones de la eficiencia y la eficacia, problemas de gobernabilidad al interior de los países nacionales.<sup>81</sup> Ya por mediados de los 90s del siglo XX se sentían nuevas crisis económicas ocasionadas e en los países ahora organizados en bloques económicos mundiales compartiendo acuerdos comerciales para el flujo de los capitales como la Comunidad Económica Europea, el Merco Sur, el Tratado de Libre Comercio, que han ido implantando una tendencia globalizante que permite la concentración de capitales.

Se arribó al tercer milenio con una geo-economía denominada como globalización resultante de esos procesos de reconfiguración del capital, pero también de la simultaneidad y entrecruzamiento de muchos otros fenómenos que han dado lugar a políticas nacionales y supranacionales<sup>82</sup> para enfrentar los problemas cruzan las fronteras tradicionales como lo son los problemas del medio ambiente, el aumento del terrorismo internacional y el crimen organizado, la organización de la sociedad civil global<sup>83</sup> y además la focalización de poderes en la concentración de las fuentes de energía en las principales potencias del mundo, la hegemonía en la revolución tecnológica de la informática que abre una capacidad inusitada para informar, inducir, seducir de un cierto modo al mundo, provocando problemas que tienen que ver con un desarraigo social que impacta diversos planos de la vida social y cultural, abriendo situaciones inéditas de diversos tipos, tanto económicas, sociales, culturales, políticas que sacuden al mundo<sup>84</sup> y se erosiona el tejido social, especialmente de los países en vías de desarrollo, como el nuestro.

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> Cfr. MARCONE, Julieta. "Los costos sociales del neoliberalismo" En *Revista Vientos del Sur*, No. 9, México, Invierno de 1996, p. 19.

<sup>80</sup> Cfr. CHONCHOL, Jacques. *El poder en la economía mundial*, op.cit., p. 18.

<sup>81</sup> Cfr. BOURDIEU, Pierre. "Contra el fatalismo económico". En *Revista Viento del Sur*. No. 17, México, Agosto de 2000, p.59.

<sup>82</sup> MAYNTZ, Renate. *Los Estados nacionales y la gobernanza global*. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 24. (Oct. 2002).

<sup>83</sup> *Ibíd.*

<sup>84</sup> Cfr. IANNI, Octavio. *La sociedad global*, op. cit., p. 36-37.

La tendencia globalizante del mundo de fines del siglo pasado en su auge enfrentó algo inesperado contenido en su propio sistema.<sup>85</sup> Sorpresivamente, en medio de los éxitos se vivieron fuertes golpes a economías por el desmedido avance del capital financiero y que si bien fueron atribuidas a errores políticos en un primer momento, más adelante pudo reconocerse que eran efectos de una severa patología inherente al sistema capitalista global, que al dejar operar con entera libertad a los mercados financieros se produjeron serios contragolpes al mismo capital.<sup>86</sup> Hoy se discute la inestabilidad de los mercados financieros globales, y se piensa en sus excesos como transgresores de los fundamentos económicos que sostienen todo el sistema capitalista global, pues esos excesos se tornan bolas demoleadoras de la economía de los países, que afectan a las economías totales, por lo que se plantea la necesidad de otras políticas para estabilizar el flujo de las finanzas internacionales. Paradójicamente, el Estado, tan duramente tratado décadas atrás, es ahora una posibilidad de construir reglas que controle las fuerzas del capital financiero salidas de control.<sup>87</sup>

Hasta aquí vemos como la globalización económica, política y social avanzó demasiado rápido, fueron reconfiguraciones veloces y densas que achicaron el mundo por la marcada interdependencia en todos los planos de la vida social, situación a la vez peligrosa dada la inestabilidad que el mismo desarrollo genera y hace que ahora estemos frente a problemas transfronterizos no sólo de índole económica, sino sociales, ambientales que ahora exigen crear condiciones de institucionalidad que consideren los ámbitos locales, regional y macro-regional que demanda un cambio radical en los Estados nacionales.<sup>88</sup> La globalización económica en sus pasos agigantados desterritorializó los problemas, ya no tienen una localización específica, sino flotan por sobre las fronteras,<sup>89</sup> y los problemas ahora son mundiales, la toma de decisiones sobrepasa el poder de los Estados-nación exigiéndoles instituciones y políticas capaces de adaptarse a los nuevos desafíos de la era global.<sup>90</sup>

Ya desde mediados de los 90s, al ver los primeros efectos de la globalización, se abrieron debates para discutir tanto las oportunidades como las situaciones límites de las políticas en juego a fin de construir una arquitectura institucional que armonizara los conflictos que ya se sentían sobre el mundo. En estos debates emerge la propuesta de una gobernanza global, que ofrece un "...marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas. Sin una gobernanza fuerte, las amenazas de los conflictos globales pueden ser una realidad en el siglo XXI."<sup>91</sup> Esta gobernanza<sup>92</sup> global se piensa organizada por las

---

<sup>85</sup>Cfr. SOROS, George. *Capitalismo. global: ¿Última Llamada?* <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/soros.asp>

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup>Cfr. MESSNER, Dirk. "La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. Una perspectiva europea". En *Gobernanza global, Una mirada desde América Latina*. Nueva Sociedad, 2002, p. 37-39.

<sup>89</sup> Cfr. IANNI, Octavio. *La sociedad global*, op. cit., p.60-61.

<sup>90</sup>Cfr. MAGGUI, Claudio, Dirk Messner, Lucretia Landmann. "Introducción". *Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del Siglo XXI*. En *Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina*. Nueva Sociedad, 2002, pp.9-10.

<sup>91</sup> PENUD, p.8. Citado por DUSSEI Peters, Enrique. *¿Gobernanza Global ante la creciente polarización territorial internacional?* En *Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina*. Nueva Sociedad, 2002, p.69.

<sup>92</sup> La palabra gobernanza aparece por el siglo XV bajo la forma de *gouvernance*, de origen francés y se usa en mundo anglosajón a finales del XVII como *governance* y se vuelve de circulación habitual para hacer referencia al ejercicio de actividades de poder en el gobierno. A mediados de los años ochenta irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso, por ejemplo el Banco Mundial en una publicación de 1989 hace uso de ella para dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase poscolonial, y le permite hacerlo sin que se asuma una postura política, la cual queda subsumida. Por los 90s adquiere fuerza en el área de los estudios administrativos, políticas públicas –urbanas e internacionales y su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y

organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales y tienen como fin solucionar los problemas ahora colectivos ante los que todos los implicados se comprometen de acuerdo a estatutos y misión establecida. De este modo, la gobernanza global tiene que ver con instituciones supranacionales como Naciones Unidas; con organizaciones gubernamentales internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio; y con sistemas y organizaciones internacionales que se ocupan de problemas tales como la ecología global y los derechos humanos, además con las asociaciones empresariales internacionales quienes presionan a favor de sus intereses económicos como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio.<sup>93</sup>

La globalización ha generado problemas que rebasan las soberanías nacionales y ante esta situación una gobernanza global permite diseñar procesos regulatorios<sup>94</sup> desde instituciones donde prime un compromiso colectivo y de responsabilidad en torno a los acontecimientos globales desde procesos de negociación que no impongan ni excluyan como regularmente ha sucedido en beneficio de intereses muy localizados.<sup>95</sup> Además, la Gobernanza Global requiere de Estados con democracias sanas, pues los países que no tienen estructuras estatales efectivas muchas veces no pueden cumplir con las normas internacionales; por ello, los países necesitan saber negociar en la formulación de políticas de multinivel donde se favorezcan la adopción de políticas internacionales en apoyo a los valores universales. Los Estados miembros de la Unión Europea han enfrentado este problema y juntos han arribado a nuevos procedimientos para coordinarse en las tareas comunes para sobreponerse a sus problemas de una horizontalidad de relaciones.<sup>96</sup>

Hablar de gobernanza global implica una soberanía compartida sin que se pierda la identidad nacional, pues se requiere de una cooperación internacional que haga frente a los nuevos actores de la política mundial que interactúan en distintos ámbitos ya estatales, empresariales y sociales que rompe con el viejo esquema de una relación multilateral para ser cambiada por un sistema multinivel, en el que tienen cabida políticas locales, nacionales, macro regionales y globales a partir de redes que se integran en diversos ritmos dando lugar a una política multinivel<sup>97</sup> y policéntrica, es decir, cifra su fuerza en la colaboración de los sistemas de estados mediante un poder que descansa en diversos niveles de coordinación, cooperación y búsqueda colectiva de soluciones en el contexto internacional; la gobernanza global se materializa en un sistema integrado en redes, que propicia la articulación de estrategias políticas entre los planos locales, nacionales, regionales e internacionales, lo que requiere de instituciones nacionales con poder de acción y una elevada capacidad de monitoreo y coordinación internacional, así como procesos de comunicación y voluntad de aprendizaje de las naciones.<sup>98</sup>

Desde esta política multinivel se reconoce que la globalización no sólo ha influido en

---

*en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, y funciona como un instrumento intelectual y político cuyo objetivo principal es sustituir al poder político, por un gobierno sin gobierno, esto es, es una instancia de regulación multinivel donde se privilegia la coordinación interactiva y la autoorganización, reduciendo las intervenciones-interferencias del Estado y de los poderes públicos. En 1995 se crea la Comisión de la Gobernanza Global y comienza a publicarse a partir de ese año una revista del mismo nombre y en ella predomina la acepción anglosajona de acción de gobernar en su aspecto denotativo, pero en lo connotativa se subraya como actividad que se ejerce lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas. Al trasladarse al contexto euroespañol se privilegia la opción sémica de gobernar para un mejor desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Gobernanza. El gobierno de las empresas. <http://www.geocities.com/contragobernanza/gobernanza.htm>*

<sup>93</sup> MAYNTZ, Renate. *Los Estados nacionales y la gobernanza global*, op. cit., p.2.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> MESSNER, Dirk. *La gobernanza Global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI*, op. cit., pp.35-36.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp.48-49.

las empresas que operan en el ámbito mundial sino también en las personas concretas desde múltiples vías, como el empleo, en el bienestar, en la seguridad social, las comunicaciones, el estado del medio ambiente, en la educación, pues se han trasgredido los límites tradicionales irrumpiendo las formas habituales de gobierno que han puesto en riesgo la seguridad social, lo que exige ahora una cooperación internacional que reconstruya las nuevas realidades transfronterizas generadas.<sup>99</sup>

Este ordenamiento mundial releva el lugar de lo local en las regiones económicas, ámbito sometido por la fuerza sin límites de la globalización económica, pero que ahora intenta verse como un *instrumento de integración humana* para la mejor realización del individuo y la sociedad en cuanto tal.<sup>100</sup> Hoy se habla de la relación entre lo regional y lo mundial de un modo distinto, más en un sentido asociativo, participativo, unificador desde los fines que se propone en lo concreto, por ello la *región* necesita comprenderse en el marco de la *globalización* sin subordinarla a ésta.<sup>101</sup> Así, desde la gobernanza global se realizan nuevas miradas hacia lo regional, situando ahí a los hombres y mujeres con necesidades de bienestar, y desde este reconocimiento hacer esfuerzos por integrarlos a los sentidos de la sociedad global y no al revés como se venía haciendo en el capitalismo salvaje que se imponía arrasando a las regiones; ante este reconocimiento se está ahora revisando los modos de materializar en forma jurídicas cuáles serían esas nuevas formas de relación entre los estados y regiones del mundo, que permitan a los sujetos jurídicos detentar una mayor concreción en sus relaciones y atenuar la abstracción ocasionada por el proceso globalizador.<sup>102</sup>

La educación es un proceso *en situ*, se da en lo concreto en el marco de lo local-global y esto exige políticas de coordinación multinivel para atender los problemas heredados de una educación que se orientó hacia el tener y al hacer pragmático que se impuso sobre el ser persona, obviando la necesidad de sentir-se y pensar-se, lo cual aporta a la sociedad mundial grandes costos, pues ante la carencia de una formación digna del ser, se han inhibido cualidades humanas indispensables para la convivencia civilizada. Son tantas las maravillas del desarrollo científico y tecnológico son muchas y muy buenas, sin embargo ¿de que sirven si no se cuenta con las personas que las disfruten y las recreen como parte de un proyecto de sociedad?.

La educación de nuestros días es un asunto de Estado, de sobrevivencia de la cultura, de la vida, de la historia, por tanto, es un problema local-mundial pues estamos ante personas-mundo, que hace de la educación una tarea transfronteriza que amerita ser parte de las agendas nacionales e internacionales para la toma de acuerdos que dé lugar a políticas adecuadas que consideren a sus actores, quienes atentos a la reconfiguración del mundo contemporáneo inserten proyectos esperanzadores al pulsar una educación que orqueste las facultades humanas hacia la construcción de bienes sociales.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

<sup>100</sup> NOVO, Enrique, Alberto Chiacchiera y Sergio Bevilacqua. *La región en el marco de la globalización*. unrc <http://biblioteca.bib.unrc.edu.ar/completos/corredor/CORREDEF/COMI-B/NOVCHB.HTM>

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *ibid.*

## ***2. Exigencias de educación en la era de la globalización.***

Desde la conformación de los primeros grupos humanos, la educación ha sido un proceso importante en la socialización y enriquecimiento de su propia cultura, y esto la hace un proceso intrínseco a la historia misma de cada sociedad humana. La educación tiene una naturaleza socializante revelada por distintas teorías<sup>103</sup> que muestran los fines y distintas estrategias que se ponen en juego para que se encarnen modos de ser, pensar y hacer social considerados como pertinentes y necesarios para cada época, desde los cuales se construye un sentido de época que define modos de relación y participación social.

Desde Durkheim se sabe que educar es un proceso de socialización metódico realizado hacia las nuevas generaciones,<sup>104</sup> por tanto educar tiene una intencionalidad que es considerada vital en la perpetuación de lo social,<sup>105</sup> reconocimiento que no vamos a debatir, pero sí revisar el tipo de sentidos que se ponen en acción desde sus qués, para qués de quienes los impulsan, cuáles son las fuerzas hegemónicas de cada época que definen la educación y qué tipos de ordenamiento social se propician para reflexionar sobre sus resultados, sobre todo si los pensamos en relación a los problemas de civilidad que cruzan el mundo contemporáneo.

Situados en esta perspectiva podemos reconocer que cada época ha puesto en juego determinados fines formativos en función de las exigencias históricas reconocidas como sociedad, así por ejemplo en nuestra propia cultura los aztecas, sin tener la estructura de una sociedad contemporánea, contaba con espacios muy definidos: el Tepochcalli y el Calmecac, el primero para formar a sus niños y jóvenes en tareas que sostenían sus actividades principales como el comercio, la construcción de obras públicas, la guerra, etc, y en cambio en el Calmecac educaban a los hijos de los nobles quienes ocuparían espacios para el control social, como el sacerdocio, las artes, el gobierno.<sup>106</sup>

Al conformarse la sociedad capitalista no es de extrañar que los sentidos de la educación tomaran causas distintos al tipo de sociedades que le precedieron para comprender el nacimiento de la necesidad de educar y así formar recursos humanos aptos para las exigencias del desarrollo económico, necesidad que llevó a la educación a ser considerada un problema de Estado,<sup>107</sup> que la orienta por caminos distintos a su sentido primero, se subordina a las necesidades de producción económica desplazando formas de educación que transmitían la cultura generacional de unos grupos a otros, se descarna de aspectos de socialidad que construían sentido e identidad que se fueron cambiados por procesos de adiestramiento para la incorporación de la gente a las exigencias de conocimiento de los procesos de producción y del consumo, que inician un proceso de individuación y desestructuran los lazos sociales.

---

<sup>103</sup> Cfr. TORRES, Jurjo. *Las teorías de la Reproducción. En El curriculum Oculto. Madrid, Morata, 1995.*

<sup>104</sup> "La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la visión social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que está particularmente destinado." Durkheim, Emilio. *La educación. Su naturaleza y su función. En Educación y sociología. Colofón, S.A., México, 1997, p. 74.*

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 66

<sup>106</sup> CALDERÓN Ortiz, Gilberto. *Educación y administración pública en México. Gestión y estrategia / No. 11-12 Número doble / Enero-Diciembre, 1997/UAM-A. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc09.htm>*

<sup>107</sup> *Ibid.*

En dicha transformación la educación se redujo a una técnica de conducción bajo los dictados de los nuevos sentidos hegemónicos del capitalismo naciente,<sup>108</sup> abandonando aquel viejo precepto de *paideia* heredado por los griegos, donde educar consistía en despertar las cualidades humanas contenidas potencialmente en el niño. Aquella educación como hontanar<sup>109</sup> de lo humano, que ayudaba al auto-rescate de las personas de la vulnerabilidad del tiempo, permitía alargar y enderezar la mirada para saber por donde orientarse en su proceso mismo de *antropogénesis*.<sup>110</sup> Era una educación que en palabras de Kant, consistía en "...desarrollar en cada individuo toda la perfección de que es susceptible"<sup>111</sup>, sin embargo, ésta mutó hacia una razón social externa y que ahora muestra sus resultados, los cuales muestran y exigen volverse para mirar a aquella educación que desataba el potencial contenido en las personas hacia su excelsitud.

Ahora, en medio de las complejidades sociales del siglo en estreno, se está dando un reconocimiento político de que las tareas de la educación son algo más que preparar personas para el desarrollo económico y se reconoce que es un proceso inherente a las sociedades con funciones sustantivas de socialidad. Se está en medio de discusiones sobre la educación por parte de los grupos económicos, de los intelectuales y de los organismos internacionales como la UNESCO, la OCED, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes ante los problemas sociales abiertos por la desmedida economización del mundo, ven otros peligros que ponen en crisis el avance de las economías, procesos que tienen que ver una formación ética de las personas que contribuya a una toma de decisiones justas y buenas que exige un tipo de educación que forme en hábitos que conduzcan a las personas hacia un buen fin personal, de las organizaciones y por tanto de la sociedad.<sup>112</sup> En este sentido, la educación está en la agenda de discusiones ya no como técnica sino como una necesidad social que restablezca los lazos de confianza y cohesión social que se fueron perdiendo al hegemonizar un capitalismo salvaje.

La educación está ocupando un lugar importante en la agenda internacional y latinoamericana, pues se ve como un sector estratégico para el desarrollo económico y social, donde se espera educar a la gente joven desde proyectos educativos que aumenten su acceso, permanencia y un egreso donde demuestran las competencias en los nuevos desempeños laborales,<sup>113</sup> donde el concepto de competencia hace la diferencia, pues se exige a toda la persona en el cumplimiento de su responsabilidad. Estamos por tanto ante discusiones sobre la educación donde ésta se asume como un Bien Social para alcanzar el bienestar individual y colectivo, se confía en ella para prosperar materialmente y ganar movilidad social, para brindar un desarrollo de las personas en las más íntimas necesidades de progreso personal para lograr el éxito y con esto contribuir a una nueva ciudadanía, a una cohesión comunitaria, a valores pro-sociales, a la preservación de las identidades locales y nacionales, al desarrollo de un sentimiento de protección colectiva frente los impactos indeseables del mercado, a una auto-conciencia y defensa solidaria de los derechos humanos y del cuidado del medio ambiente.<sup>114</sup>

---

<sup>108</sup> "Como actividad técnica... promueve la habilidad funcional para operar a costa de la disociación del sujeto..." HOYOS Medina, Carlos Ángel. "Epistemología y discurso pedagógico. Razón y aporía en el proyecto de la modernidad". En *Epistemología y objeto pedagógico. ¿Es la pedagogía ciencia?*. Plaza y Valdés, México, 1997, pp. 26-27.

<sup>109</sup> Hontanar significa nacimiento de manantiales.

<sup>110</sup> FULLAT, Octavi. *Antropología y educación. 1ª reimpresión*, Universidad Iberoamericana, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2001, pp. 15-19.

<sup>111</sup> Citado por Durkheim, *op.cit.*, p. 60.

<sup>112</sup> Cfr. CORTINA, Adela. "Las tres edades de la ética empresarial. En *Construir confianza*, *op. cit.*, pp.18-19.

<sup>113</sup> DÁVILA, Álvaro. "América Latina en la Economía Global". En *Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>114</sup> BRUNNER, José Joaquín. *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe Año 2001*, p.5

Lo anterior está poniendo en crisis el viejo concepto de educación capitalista, estamos asistiendo a la construcción de otro concepto distinto, pues la formación que se propició durante siglos soslayó el problema del hombre en sus necesidades más acuciantes para formar una sociedad humana.<sup>115</sup> Pero no se trata de una tarea sencilla pues se requiere un concepto de educación que recupere el deseo de lo social, cuando está rodeada de conceptos pragmáticos como calidad, eficiencia y eficacia, que trasladados del mundo de la economía la matizan de viejos sentidos sin lugar en el presente, por ello urge una discusión amplia de orden social, político, pedagógico, cultural y económico, que permita hacer de sus crisis un tiempo de oportunidades que la enganchen a las redes sociales y económicas de desarrollo, participando de un modo distinto al que le fue asignado con el advenimiento de la modernidad y quizá "...logremos refundar las prácticas educativas como ejes en torno a los cuales vertebrar política social novedosa, audaces, en consonancia con los nuevos tiempos."<sup>116</sup>

Y ¿cómo habría que pensar la educación hoy? Si bien ya surgen incipientes debates sobre la educación donde se le sitúa como un proceso para la sociabilidad humana, ¿cómo enfrentarse a las tendencias aun dominantes que ven a la educación como una técnica de socialización para la producción de satisfactores y de consumo? ¿cómo huir de esas categorías que han sostenido por un tiempo bastante largo este sentido en la educación?<sup>117</sup> ¿es posible desarrollar conceptos que permitan comprender la naturaleza de la educación en un tiempo tan veloz y denso, que de instante a instante exige un nuevo replanteamiento conceptual?

Estamos ante un tiempo que encierra oportunidades para la educación, que serán posibles en la medida de un esfuerzo sostenido de búsqueda que propicie una actitud alerta ante la seducción de esos discursos *maquillados* de palabras que ocultan los preceptos estructurales de la educación capitalista. Por tanto tendremos que desarrollar una postura crítica que de lugar a procesos de desmantelamiento de esos discursos que gobiernan los procesos pedagógicos, donde precisamente el sujeto al que pretendemos educar, -paradójicamente- está ausente debido a que la educación se ha construido desde discursos que hablan de un sujeto idílico, angelical, toda generosidad cuando en realidad se educa a personas de carne y hueso, a seres humanos que encarnan también lo demoníaco.<sup>118</sup> Asistir a una educación como oportunidad en estos tiempos signados por el caos y la incertidumbre implica educar al hombre y la mujer reconociendo lo que son, y desde esta conjunción<sup>119</sup> reencontrarse con ideas sobre la educación perdidas por el tiempo para pensar en la educación que hace falta en estos tiempos de grandes pérdidas sociales y naturales.

### ***3. Educar por competencias. Nuevos retos educativos en la era de la globalización.***

Cuando asistimos a la literatura que aboga por la importancia de la educación, encontramos ideas que la presentan como un proceso que tiene que ver con la vida, con el

---

<sup>115</sup> PUIGGRÓS, Adriana. *Imaginación y Crisis en la educación latinoamericana*. Alianza Editorial, México, 1990, p.11-12

<sup>116</sup> NUÑEZ, Violeta. *La educación en tiempos de incertidumbre: Las apuestas a la pedagogía social*. Gedisa, España, 2002, p.35.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Cfr. ZEMELMAN Merino, Hugo. *Crítica, epistemología y educación*. Revista de Tecnología Educativa, Vol. XIII, No. 2, Santiago de Chile, 1998, p.124.

<sup>119</sup> *Ibid.*

trabajo, con la participación, con la ciudadanía plena.<sup>120</sup> Sin embargo, pese a este reconocimiento en los discursos –políticos, pedagógicos, sociológicos, filosóficos, económicos-, la educación como práctica social e histórica se vino convirtiendo en una agencia para la socialización circunscrita a las demandas de una sociedad economizada donde sus individuos fueron parte del engranaje del proceso de producción. Bajo las lógicas de este proyecto social, la educación se asumió como derecho de todos y todas para la igualación de oportunidades desde el auspicio de los sistemas públicos amparados por el Estado, que cimentado en la lógica del mercado fue imprimiendo a lo educativo sentidos orientados hacia el éxito individual en desmedro de una formación social, y se fue contradiciendo paulatinamente aquel discurso esperanzador de la educación.<sup>121</sup>

En este contexto, el desarrollo de los sistemas públicos de educación ha sido impresionante, grandes masas de población pueden acceder a la escuela. Sin embargo, la escuela pública actualmente no puede garantizar la permanencia de todos los que ingresan a ella, en su interior se gestan procesos que marginan y excluyen a los alumnos de las aulas, no puede brindar una educación de calidad, pensada ésta como una relación entre eficacia y eficiencia, es decir, ha dejado de responder a las necesidades de socialización que exige el proyecto social dominante, ya no forma más a sujetos al servicio del progreso, de la nación y el conocimiento.

Muchas son las circunstancias que la sitúan en tal condición, por un lado tenemos a un Estado mermado en su fuerza para dirigir instituciones sociales como lo es la educación, un Estado cada vez más desmantelado por los avances de una economía global que necesitó reducirlo para la liberación de las fuerzas del mercado. La educación pública fue descapitalizándose, al grado de trastocar su arquitectura institucional que le impide ahora reembolsar la inversión en ella, no puede formar personas aptas para las nuevas exigencias formativas del mercado. La escuela pública vive una crítica desde varios flancos desde donde se le exige una presencia como institución social que forme ciudadanos aptos para los nuevos desafíos sociales. Milton Friedman, Premio Nobel en Economía de 1976 y principal teórico de las transformaciones económicas de las últimas décadas al hablar sobre los problemas educativos afirma al respecto:

*“Nuestro sistema escolar requiere una reconstrucción radical [...] hay que tomar en cuenta los efectos derivados de las revoluciones tecnológicas y políticas de las últimas décadas, las cuales no sólo prometen aumentos considerables en la producción mundial sino que amenazan con serios conflictos sociales debido a la creciente brecha en los ingresos entre los altamente entrenados y la mano de obra no calificada. Una reconstrucción radical sólo se lograría privatizando un extenso segmento escolar, permitiendo que una industria con fines de lucro se desarrolle para ofrecer una gran variedad de oportunidades de aprendizaje en competencia con la educación pública. Tal reconstrucción tomará tiempo; inevitablemente se trata de un proceso gradual.”*

*“Nuestras escuelas son hoy mucho peores de lo que eran en 1955 [...] El sistema ha empeorado con la centralización, a medida que el poder de decisión se ha desplazado de la comunidad al distrito, al estado, al gobierno federal. Cerca del 90% de nuestros niños van a escuelas públicas que no son nada públicas, sino que se han convertido en feudos privados de los administradores y de los líderes sindicales.*

*“Los resultados miserables están a la vista: creciente número de estudiantes que no se gradúan, violencia en las escuelas, bajo rendimiento, y desmoralización por parte de maestros y estudiantes....”*

---

<sup>120</sup> TORRES, Rosa María. *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América*. Latina Instituto Fronesis. Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral -CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001) [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org), p.3.

<sup>121</sup> ORNELAS Delgado, Jaime- *Educación y neoliberalismo*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México, 2002, p. 26.

*“Una precondition necesaria para mejorar la educación es debilitar o destruir el poder del establishment educacional actual. Y sólo empresas privadas de educación forzarán la competencia necesaria para obligar a las escuelas públicas a mejorar, con el fin de mantener su clientela.”*

*“Nadie puede predecir la dirección que tomará un verdadero sistema educacional de libre mercado...”*

*“Los colegios privados caros enseñan a una pequeña élite, mientras que las escuelas parroquiales compiten con la educación pública gracias a la dedicación de sus maestros y a subsidios de las instituciones que las patrocinan. Estos proveen una mejor educación, pero no están en posición de hacer cambios novedosos; para ello requerimos la participación del sistema vigoroso de la empresa privada...”*

*“El deterioro del sistema educacional y la estratificación creada por una nueva revolución industrial hace más urgente la privatización que hace 40 años.”<sup>122</sup>*

Esta mirada economista hacia la escuela permite reconocer su incapacidad para responder a los imperativos formativos de la globalización económica y comprender por qué durante las últimas tres décadas han aparecido políticas en torno a ella que la orientan a convertirse en un espacio redituable apegado a las lógicas del mercado, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda bajo el amparo de un discurso ideológico que incita a retirar fondos públicos y reconstruirla como una institución competitiva desde la calidad del servicio que brinda, donde subyacen fundamentos más economicistas que pedagógicos en su afán de demostrar resultados eficaces.<sup>123</sup>

Los principales gestores de estas nuevas formas de relación entre la escuela pública –para quienes necesita privatizarse, en especial la educación superior-, han sido el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio, desde los cuales han emanado programas de apoyo económico que contemplan cambios estructurales a la implementación de lo social de cada uno de los países sujetos a crédito como aval de garantía, entre ellas tenemos las fuertes medidas para la descentralización de la administración del Estado y abrir la posibilidad de que otros actores económicos coparticipen en este caso con la responsabilidad de la educación.<sup>124</sup> Estas acciones El BM y la OCDE se revitalizaron a mediados de los 90s, sobre todo a partir del informe realizado por la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI establecida por la UNESCO, dirigida por Jacques Delors,<sup>125</sup> que determinó objetivos y estrategias para la transformación educativa de los países en el mundo global.

Habría que reconocer que la estrategia viene desde más atrás, de las crisis económicas de los 80s en países con modelos económicos fincados en la sustitución de importaciones, con exceso de gasto público, que aunado al problema de los energéticos llevó a muchos países a solicitar financiamiento externo para atender sus necesidades sociales más apremiantes. El Banco Mundial cobró una fuerte presencia económica y política al generar préstamos donde México fue uno de estos países y con ésta concesión asumió compromisos económicos con el exterior que lo han llevado a transformar sus estructuras legales y políticas para liberar la actividad comercial y financiera que ha dado lugar a procesos de privatización de bienes públicos y al achicamiento del Estado, acciones que dieron entrada al Neoliberalismo durante el gobierno de Salinas de Gortari.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> MILTON, Friedman. *Privaticemos las escuelas*. [http://www.elcato.org/educ\\_friedman.htm](http://www.elcato.org/educ_friedman.htm)

<sup>123</sup> Cfr. RUIZ, Aurora (Coordinadora) “Relatoría”. En: *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*. Biblioteca Nueva, España, 2002, p. 130-131.

<sup>124</sup> Cfr. TORRES, Rosa María. *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América*, op. cit., p. 5.

<sup>125</sup> Cfr. LATAPÍ Sarre, Pablo. “El informe Delors”. En *Tiempo Educativo IV*. Universidad Autónoma de Aguascalientes-UNAM, México, 1997, p. 89.

<sup>126</sup> Cfr. ORNELAS Delgado, Jaime- *Educación y neoliberalismo*, op. cit., p. 45.

En este interjuego de fuerzas, los sistemas públicos de educación generaron políticas educativas en las que se dejó sentir la exigencia de formar gente instruida en las nuevas dinámicas de producción. La inversión se aumentó para la educación básica que fue considerada como un espacio que garantizaba la formación de habilidades básicas desde temprana edad, -no tanto así, la educación superior, que se le exigió un proceso de privatización gradual<sup>127</sup>-, de este modo la mayoría de los países latinoamericanos han ampliado la escolaridad obligatoria<sup>128</sup> y se comprometieron con una fuerte reforma curricular.<sup>129</sup>

Por parte de la OCDE,<sup>130</sup> organismo que se rigió por las ideas y recomendaciones de Milton Friedman sobre la sobrevivencia de las escuelas desde la satisfacción de sus clientes,<sup>131</sup> ha presionado al Estado para que privatice sus espacios educativos, por ello la presencia de ideas provenientes de lo privado hacia lo público, que en forma de políticas denominadas como nueva gestión pública intentan la eficiencia del Estado. La educación ha recibido estas ideas y se espera hacerla un espacio útil desde la competitividad para acceder a los presupuestos que se destinan a la educación.

En este sentido podemos comprender las políticas en educación preocupadas por administrar de otra forma los presupuestos asignados a la educación, ahora como montos se distribuyen diferenciadamente con base a un proceso competitivo entre los centros educativos, los cuales deberán apegarse a criterios de eficiencia y eficacia que hagan de la educación un producto con calidad, que si bien mejora las condiciones materiales de la escuela, no es garantía de que se fortalezca la naturaleza social de la educación. De este modo la escuela pública ha ido importando elementos que se usan en los espacios privados, y se viene reconstruyendo como una escuela eficiente y eficaz al apegarse a los criterios de la relación costo-beneficio, demostrando lo redituable de la inversión, donde gran parte de ésta, recae sobre las comunidades donde las escuelas se enclavan.<sup>132</sup> Esta política también se aplica entre los educadores, quienes deben insertarse en dinámicas competitivas para la adquisición de títulos que demuestren su desempeño, canjeables por una mejora salarial. Estos procesos están sujetos a fuertes sistemas de seguimiento y evaluación que basados en la comprobación evidente del uso de los recursos viene acentuando la separación entre escuelas capaces e incapaces, y esto quita responsabilidad del Estado, pues el problema se deposita en quienes administran y dirigen los espacios de educación pública.

Podemos ver cómo los sistemas educativos se han adherido a las nuevas tendencias económicas del mundo en su necesidad de salir de sus crisis por la disfuncionalidad manifiesta al proyecto económico y social. En la reunión de Dakar,<sup>133</sup> por ejemplo vemos cómo se perfilan estrategias orientadas hacia la atención de la creciente desocialización e ingobernabilidad que se expande por el mundo desde las últimas dos décadas del siglo XX, acentuadas en los primeros años del tercer milenio por el aceleramiento inusitado de la tecnología que transforma arrebatadamente al mundo<sup>134</sup> que tienen como trasfondo la

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 46-48.

<sup>128</sup> En México se hizo obligatoria la educación secundaria en 1992, y la educación preescolar en 2001.

<sup>129</sup> Cfr. IBARROLA, María de. *Educación a lo largo de la vida: Puntos de partida y metas*, op. cit., p. 185.

<sup>130</sup> México se incorpora a esta organización en 1994, que agrupa a más de 30 países con un alto nivel de desarrollo económico.

<sup>131</sup> Cfr. FRIEDMAN, Milton, op. cit.

<sup>132</sup> Lo podemos constatar la reciente creación del Programa de Escuelas de Calidad.

<sup>133</sup> Cfr. MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR. Texto adoptado por el Foro Mundial de Educación, en Dakar Senegal, del 26 al 28 de abril del año 2000. Tomado de Documentos, en *Perfiles Educativos*, No. 121, Tercera Época, Vol. XXI, CESU-UNAM, Octubre, 2000, p. 119-126.

<sup>134</sup> En esta reunión se acordó: promover un sólido compromiso políticos nacional e internacional con la educación para todos, elaborar planes de acción y aumentar de manera considerable la inversión en educación básica, de fomentar políticas

necesidad de una escuela más útil, que se confirma con otras reuniones de menor dimensión a la que asisten tanto dirigentes de los sistemas educativos como empresarios que ven a la educación como un medio para formar personas ubicadas en las nuevas realidades científicas y tecnológicas que exigen formas otras actitudes y destrezas para la producción y competitividad en la gente y por tanto de aumento de capital.

Ver a la educación en medio de estas fuerzas deja la sensación de no haber más salida que adherirse a las tendencias del mercado, sin embargo, esta discusión tiene más aristas que nos permiten reconocer otras formas de relación con la economía, con la sociedad y con la historia, pues si bien es urgente construir estrategias pedagógicas que habiliten a los hombres y mujeres a vivir en medio de las fuerzas del mercado, también es cierto que se necesita gente más consciente, crítica y creativa en las nuevas formas de desarrollo económico y tecnológico, pues ya tenemos evidencias de que el desarrollo económico no puede ir separado de los procesos de relación humana que garanticen la dignidad, el respeto, la equidad, la justicia, donde la educación tiene bastante que aportar.

Las circunstancias sitúan a la educación en el merecido lugar histórico de participar en la definición de un tipo de sociedad, en esta caso, de la sociedad mundializada que necesita personas capaces de vivir y resolver las tendencias abiertas por el mercado en su desbocamiento, las cuales no aceptan reversa sino que exigen la presencia de personas formadas para pensar y hacer lo necesario ante las realidades emergentes inéditas.<sup>135</sup> Y precisamente esta circunstancia abre una excelente oportunidad para la educación de ocupar un lugar más protagónico en esta crisis económica y social provocada por el desreglado avance del capital que devastó diversos planos de la vida social que atentó contra formas de subjetividad humana que se desbordaron por sentidos distintos a los esperados y hoy se vuelcan sobre el mundo global como descomposición social que adquiere múltiples formas de violencias que amenazan la estabilidad social y nos orillan a estados de barbarie.<sup>136</sup>

De tal suerte estamos ante un movimiento de renovación curricular desde el cual se pretende dar nuevos giros a la educación, donde el problema central se ubica en rescatar aspectos de la formación excluidos en las reformas curriculares anteriores: la subjetividad de las personas, que ahora se vuelve una veta para el desarrollo económico y social. Se están produciendo discursos que arguyen razones para valorar el potencial de las personas y desde su riqueza humana pensar en procesos de profesionalización que se expresen en un trabajo de calidad que atienda la mutabilidad del mundo que lo circunda.

Los nuevos modelos de formación pretenden desarrollar competencias laborales,<sup>137</sup> finalidad que sujeta a la educación a las necesidades económicas, una economía que sabe

---

*educativas explícitamente vinculadas con la eliminación de la pobreza y de las estrategias para el desarrollo, de construir formas de participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de fomento de la educación, de crear sistemas de buen gobierno y gestión de la educación eficaces, de atender las necesidades de los sistemas educativos afectados por los conflictos, desastres naturales e inestabilidad social mediante programas educativos que contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos. Ibíd.*

<sup>135</sup> Cfr. BARRÓN Tirado, Concepción. *La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización. En Formación en competencias y certificación Profesional. María de los ángeles de Valle Flores Coordinadora. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades-Centro de estudios sobre la universidad. México 2000, P. 17-44.p.21.*

<sup>136</sup> *A manera de ejemplo tenemos la obra "Ensayo sobre la ceguera" de José Saramago, donde nos expresa el grado de degradación humana al que podemos llegar.*

<sup>137</sup> Cfr. BARRÓN Tirado, Concepción. *La educación básica de competencias en el marco de la globalización, op. cit., pp.23-24.*

que para desarrollarse necesita a las personas. Así, formar en competencias<sup>138</sup> laborales, se vuelven un fin que estimula en las personas la capacidad de innovar, de pensar cómo enfrentar los problemas y gestionar nuevos rumbos de desarrollo.<sup>139</sup> Los nuevos modelos de formación que se vienen construyendo y operando están preocupados por formar sujetos lectores que piensen y resuelvan problemas *in situ*, pues los trabajadores que se requieren deben moverse entre nuevos lenguajes, necesitarán informarse para saber decidir lo más pertinente en determinada circunstancia. Requieren contar con una formación base que los habilite para aprender a lo largo de la vida.<sup>140</sup>

Las nuevas propuestas le apuestan a una formación en la autonomía sin descuidar los nexos entre lo individual y lo colectivo, donde las personas sean reconocidas como productoras de riqueza no sólo material sino espiritual, es decir, no se trata de formar fuerza de trabajo sino personas convencidas de la importancia de su función en un proceso total, que le exige compromiso, creatividad y confianza.<sup>141</sup> Estamos ante una educación que no se centra en la formación de una fuerza física sino que se finca en el conocimiento, la creatividad, e inteligencia del trabajador, elementos considerados ahora como la base de la productividad.<sup>142</sup>

Este nuevo modelo de formación con base a la definición de competencias definitivamente responde a las necesidades de la globalización económica dado que permite definir comportamientos profesionales de los trabajadores, mismos que se logran desde la demostración de competencias formativas en las actividades de lectura, escritura, lenguaje y lógica aritmética propias de la vida escolar.<sup>143</sup> Sin embargo, en este esfuerzo por conectar los procesos educativos de las personas a las nuevas realidades sociales se activan capacidades de auto-habilitación para vivir con dignidad ante las nuevas reconfiguraciones históricas y colocarse como sujetos atentos a los problemas para disponerse a participar en ellos desde la auto-actualización de su potencial humano. Precisamente en este punto podríamos reconocer posibilidades para la educación, pues se tiene la oportunidad de formar personas informadas, donde esta información forme y lo ubique en la realidad que lo rodea tomando decisiones.

Los retos para la educación por tanto son muchos, sobre todo si pensamos que esta propuesta contraviene a la tendencia de formar para adiestrar en capacidades fincadas sobre la fuerza de trabajo, y hoy, ante el giro tremendo de centrarse en el desarrollo de capacidades y habilidades vistas como procesos en acto, donde sentido, teoría y acción se articulan en actos resolutivos de la vida, es un saber hacer que atiende su pertinencia dadas las transformaciones de la realidad que se vive.

La educación necesitará transformarse para atender el problema de la formación desde otro lugar, es decir, para formar personas competentes a las nuevas exigencias del desarrollo económico, y también, aprovechar esta coyuntura para formar ciudadanos que necesiten hacerse de conciencia para comprender como se está desarrollando su mundo, cómo están creciendo los individuos de dichas sociedades de que forma parte, y asumirse

---

<sup>138</sup> Este concepto se refiere a la capacidad real para el logro de un objetivo o un resultado en un contexto dado, capacidad real del individuo para dominar un conjunto de tareas, que configuran un puesto de trabajo en concreto. Cfr. MARTENS Leonard y Roberto Wilde. *Una visión del enfoque de capacitación basado en competencias laborales*, op. cit., pp. 18-24.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p.25.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>142</sup> Cfr. MARTENS Leonard y Roberto Wilde. *Una visión del enfoque de capacitación basado en competencias laborales*, op. cit., pp. 18-24.

<sup>143</sup> Cfr. BARRÓN Tirado, Concepción. *La educación básica de competencias en el marco de la globalización*, op. cit. p.26.

como sujeto para pensar en alternativas y comprometerse con sus desarrollos lo que exige estimular desde la educación nuevas formas de pensar para superar la forma de razonar que hoy parece estar en crisis; se trata de enfrentar la tradición en la enseñanza que no pueden agotarse más en la lógica de la explicación, de la información, sino que exige saber formar desde la escuela un pensamiento crítico desde la educación.<sup>144</sup>

#### ***4. Educar en serio: el lugar de las políticas públicas en la educación.***

En estos últimos tiempos se vive un mundo que a momentos se agranda y en otros se empequeñece, se homogeniza o se separa, se aglutina o se multiplica, se está frente a todo o ante nada, los puntos de referencia que nos dan identidad se fugan o nos encierran.<sup>145</sup> Las nociones de tiempo y de espacio han perdido sus fronteras, todo se vuelve difuso y confuso al grado que las emociones y sensaciones en la convivencia social se dan en medio del vértigo del cambio, de la inestabilidad irrumpiendo formas de vida, de pensar y de participar en el mundo de hoy.

Es un contexto volátil y a la vez tan determinante, confluyen tiempos y espacios donde se encuentran nuevos actores como los estados nacionales sumergidos en una crisis que los inhabilita para asumir la responsabilidad de la educación; los organismos internacionales, que son una prolongación del poder de los estados y de las empresas más poderosas del mundo (BM, FMI, OMC) que intervienen inyectando recursos técnicos y financieros para consolidar proyectos o inhibir otros; las empresas multinacionales preocupadas por ganar más libertad con el costo de perder protección estatal siendo más vulnerables en medio del juego competitivo; la presencia de los capitales financieros, que a su paso propician poder o destrucción con el desarraigo territorial de los capitales; los actores expertos, quienes desde el dominio del conocimiento y manejo de información fortaleciendo ese poder económico, político y global; los actores innovadores, relacionados a los procesos de investigación científica muy relacionados con los procesos de producción; los contestatarios o sociedad civil que ha recibido el impacto de los procesos de descapitalización cuya participación es más reactiva que política; y los grupos con actividades comerciales y financieras ilícitas con amplias y fuertes redes internacionales para el tráfico de drogas, que se ha vuelto una actividad principal del crimen internacional y cuyas cantidades de riqueza inundan el mercado con exigencia de blanqueamiento entran a los bancos legales manipulando los mercados financieros; los teóricos cuyas ideas juegan un papel muy importante al librar batallas intelectuales para convencer sobre la importancia de ciertas prácticas económicas.<sup>146</sup> Estos actores conforman una red de relaciones globales que en formas directas e indirectas tienen que ver con la educación.

La educación en medio de tal fragua social sigue siendo una política de estado y por tanto, en estos tiempos es considerada una política esencial dado que es el proceso que trabaja con el tiempo, esto es, al educar se está forjando el futuro, y con una educación clara en sus sentidos se perfilan perspectivas de desarrollo social que dejan atrás los males provocados, rectificando y avanzando en lo pertinente, educar tiene que ver con una prolongación del tiempo, más allá de la retórica o de la innovación efímera.<sup>147</sup> La educación

---

<sup>144</sup> ZEMELMAN Merino Hugo. *Epistemología crítica y educación*, op. cit.

<sup>145</sup> Cfr. IANNI, Octavio. *La sociedad global*, op. cit. p.58.

<sup>146</sup> Cfr. CHONCHOL, Jacques. *El poder en la economía mundial*, op. cit. p. 23-32.

<sup>147</sup> Cfr. TORRES, Rosa María. *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América*, op. cit., p.6.

es una actividad social que puede ayudar a los hombres y mujeres a comprender su circunstancia y a construir estrategias para escapar de la pobreza mental, espiritual y material que amenaza. Invertir en la educación y la formación es, por ende, invertir en el futuro.

La preocupación por avanzar en la formación, desarrollo y transferencia de conocimientos constituye hoy uno de los principales temas donde se debate sobre la educación, donde se pugna por verla como una política social que debe aumentar la capacidad de distribuir conocimientos y generar las estrategias adecuadas para el acceso democrático de individuos, grupos y comunidades a dichos conocimientos, en condiciones de equidad y mejorar así la calidad de la prestación educativa para el conjunto de la población. Por ello, el objetivo prioritario de las políticas educativas se está dirigiendo a generar condiciones para una educación de calidad que verdaderamente proporcionen los conocimientos, las técnicas, los valores y las aptitudes necesarias para que las personas puedan vivir con dignidad, alcanzar los niveles educativos adecuados a sus características, aprender continuamente a lo largo de su vida, y con ello mejorar la vida en sociedad.

La educación en tiempos de globalización está exigiendo la formulación de políticas distintas lo que implica hacer algunos cambios orientados hacia políticas públicas que tomen en cuenta la necesidad de:

- Reconocer desde diagnósticos diferentes el problema de fondo del acceso a la educación como un derecho para todos y todas, y en la medida en que comprenda la complejidad del fenómeno, se garantice además la permanencia donde reciba una educación de calidad, que al egreso le permita incorporarse a la sociedad como sujeto que piensa y crea las condiciones para una vida digna generadora de formas de relación social.
- Pensar a la educación como un espacio para informar-formar, y que ese conocimiento a la par que desarrolla competencias relevantes para el desempeño de una profesión, la vida cotidiana, y la participación ciudadana, genere conciencia sobre el mundo que le rodea, una conciencia que permite construir y construirse como ciudadano del mundo.
- Educar pensando en la emergencia de los nuevos actores sociales del XXI que en forma de sociedad civil tienen un lugar en la educación ciudadana, donde se de un respeto mutuo y reencuentro de la diversidad de formas de pensar, de actuar, que den lugar a procesos de relación en medio de valores democráticos, solidarios, actitudes tolerantes, y responsables como base de una convivencia pacífica y armoniosa.
- Estimular al pensamiento intelectual y la capacidad inquisitiva, que constituyen el punto de partida para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, cambios curriculares, así como de las transformaciones sociales orientadas hacia la promoción del bienestar del conjunto de la sociedad, de una clara relación entre ciencia, tecnología y sociedad como base para el desarrollo de una cultura para la innovación.
- Mejorar real y continua de los espacios y ambientes formativos destacando la creación de un ambiente cultural que fomente el arte, la lectura, la investigación, lo que exige modernizar las escuelas, fomentando la excelencia y favoreciendo su vinculación y complementación.

- Pensar en atender los problemas de fondo de la profesión docente, pues a través de la mejora de su formación inicial, actualización y perfeccionamiento continuo y reconocer los problemas psico-sociales y laborales que aquejan al magisterio.

Es necesario aclarar que la educación se ha venido desplegando por medios de políticas, que devenidos desde necesidades de época se encarnan en el estado asumiendo la forma de políticas de gobierno. Por tanto, es necesario tener claro, que la Secretaria de Educación Pública, espacio instituido para la administración y gestión de las políticas educativas, promueve diversos ámbitos de acción, donde cabría preguntarse cuáles caen en el rubro de políticas públicas en educación.

En un intento por explicarnos esta situación encontramos que una política pública se manifiesta como una respuesta que se conforma por procesos de diseño, formulación, implementación y evaluación en la gestión necesaria de una situación social conflictiva que se considera como una prioridad atender.<sup>148</sup>

Las políticas públicas permiten coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos, y de este modo lograr una eficacia pública, por ello no puede ajustarse a formulismos, formatos preestablecidos sino que son un conjunto de dispositivos que aseguran la cooperación entre los distintos agentes y organizaciones para atender las exigencias que plantea la vida pública, por ello es necesario promover procesos cuidadosos de inversión de gasto público, teniendo como eje la relación costo-beneficio y medir así la eficiencia y eficacia de los proyectos que en este rubro se implementen.<sup>149</sup>

A estas ideas podemos incorporar la necesidad de preguntarnos cuál es la naturaleza de lo público de las políticas educativas implementadas por el estado, lo que nos lleva a otros ámbitos de discusión como son los inherentes a la relación Estado-sociedad que tiene ver con ideas sobre el régimen político ante la implementación de una política, pues en este accionar se encuentra la fuerza tanto de los espacios gobernantes, como la fuerza de los ámbitos sociales demandantes de servicios.<sup>150</sup> Una Política Pública requiere de dos elementos, por un lado la presencia de una razón colectiva, que se construye a partir de la existencia de las redes mínimas de solidaridad y las pautas mínimas de organización que fundamenta la presencia de una sociedad, y por otro, la existencia de una razón estatal que se construye a partir un principio mínimo de territorialidad, un sentimiento de ciudadanía y un orden institucional básico que fundamentan la existencia de un Estado.<sup>151</sup>

Ante tales ideas, tenemos que las políticas públicas no devienen del gobierno únicamente, sino también de una sociedad con necesidades que exige tomar decisiones poniendo en juego su poder ciudadano interrelacionándolo con el poder del Estado. Esto lleva al problema de la agenda, que es el espacio donde se priorizan los problemas sociales y desde este ordenamiento surgido por la discusión de los grupos de poder y demandantes, se definen las acciones de gobierno vía política pública. Ante esto cabe preguntarse ¿lo que ahora se hace en la SEP tiene que ver con estos conceptos de Políticas Públicas?, pregunta

<sup>148</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. "Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático". En: *Políticas públicas: Actualidad y perspectivas. Administración Pública del Estado de México. Revista No. 35, Julio-Septiembre de 1997.* pp. 39-62.

<sup>149</sup> *Ibidem.*

<sup>150</sup> Cfr. MEDELLÍN Torres, Pedro. *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa.* <http://www.clad.org.ve/0029100.html> Revista del CLAD Reforma y Democracia.

<sup>151</sup> *Ibidem.*

que tiene lugar dado que esta institución despliega su hacer social por medio de políticas para atender los problemas de la educación ¿problemas desde quien? ¿cuál es la agenda educativa para su atención? ¿participan los actores de la educación en la definición de los problemas? ¿por qué políticas de gobierno y no políticas públicas en la educación?

Se trataría de adentrarse por estas discusiones, lo que exige hacerse del cuerpo de conceptos del enfoque de políticas públicas y además, adentrarse por los problemas estructurales de la educación-administración, para con la debida habilitación conceptual y comprometida, se viva el riesgo de hacer política, desde el ejercicio de una política pública en educación.

### CAPÍTULO III

## ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN

### 1. Estado y gobierno: exigencia de políticas públicas en tiempos de globalización.

Estamos ante procesos encontrados. Por un lado, se está viviendo una fuerte despolitización de la ciudadanía como resultado de la complejización de los factores políticos, económicos, sociales e ideológicos, siendo los de índole económica los de gran peso en las transformaciones sociales que dejan reducidas a la sobrevivencia las formas de vida, donde se separa cada vez más lo público de lo privado, por el repliegue de sí mismos para resguardarse del embate de las fuerzas desocializantes, que indiferentes de las trayectorias culturales se priorizan los valores propios de la producción, acumulación, y consumo.<sup>152</sup> Pero a su vez, en este creciente despojo de los lazos sociales, de la memoria y de la historia, del fondo de la crisis social que desata se está gestando un despertar de las personas heridas en su dignidad, que reconociéndose poco a poco se organizan como sociedad civil para levantar la voz y ocupar un lugar importante, ahora para protestar y reclamar al Estado su incapacidad para cumplir con sus responsabilidades y compromisos hacia lo social; son formas de organización que nacen como reacción, espontáneas, heterogéneas en su origen, amplias y abiertas al mundo; son formas de resistencia fundadas en el poder de la gente para negarse al papel legal del Estado, cuya investidura le da el derecho de decidir acciones contrarias a su razón de Estado, donde no queda más que desobedecer como ciudadanos para obligarle a revisar los fines de esa legitimidad cada vez más ausente de las necesidades sociales.<sup>153</sup>

El Estado moderno fue creado con la misión social de garantizar una convivencia pacífica, civilizada y constructiva y orientada hacia fines públicos lo que le exige implementar formas de gobernabilidad que coordinen los esfuerzos, iniciativas, voluntades, y los recursos de la sociedad.<sup>154</sup> El Estado como construcción social ha permitido contar con un poder político para gobernar, para guiar lo social sin desconocer ni soslayar realidades políticas, pues no se trata de gobernar "... por azar, ni por supuestos. Se gobierna atendiendo al comportamiento de los hombres con intereses, estableciendo la probabilidad de enfrentar incertidumbres e imprevistos."<sup>155</sup> Por tanto, el Estado regula los procesos de transformación de la sociedad, en él intervienen una enorme cantidad de actores e instituciones: gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles, ejército, prensa, sindicato, etc. La importancia de cada uno de ellos varía y está sujeto a los cambios que se dan en la economía, educación, ideología, etc... El Estado es la institución donde la política pública se define y se lleva a cabo; es también una relación entre gobernantes y gobernados.<sup>156</sup>

Pero el Estado de fines del siglo XX quedó subordinado a las políticas neoliberales, se le impusieron ideas que los subordinaron al poder de los mercados que minimizaron sus

<sup>152</sup> TOURAINE, Alain. *¿Podremos vivir juntos? Op.Cit.*, p. 10.

<sup>153</sup> HABERMAS, Jürgen. *La desobediencia civil. Piedra de toque del Estado democrático de derecho. En Ensayos políticos. Península, Barcelona, 2000, p. 51-55.*

<sup>154</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático. En: Políticas públicas: Actualidad y perspectivas. Op. Cit., p.40*

<sup>155</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública. Plaza y Valdés, México, 1993, p. 305.*

<sup>156</sup> Cfr. CALDERÓN Ortiz Gilberto. *La administración pública en México y su futuro, op. cit.*

funciones al usarlas para proporcionar un marco legal a los procesos de la economía.<sup>157</sup> Paulatinamente el estado se convirtió en un espacio para la gestoría de todo aquello que facilitara la liberación de los capitales, abandonando esa idea de ser un "...centro de poder creado para gobernar y administrar las contradicciones de la sociedad."<sup>158</sup> Las presiones externas para tal transformación fueron encabezadas por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes han venido "sugiriendo" en forma insistente una serie de reformas al Estado como las siguientes:

- *"El Estado debe ser un facilitador del mercado.*
- *Los Estados débiles deben concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.*
- *Hay necesidad de construir un mejor sector público a través del mejoramiento de la capacidad central de formulación y coordinación política, del establecimiento de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de "voz"; etc.*
- *La lucha contra la corrupción debe hacerse a través de: menores regulaciones, mayor transparencia y uso del mercado y mejor supervisión.*
- *La promoción del personal debe hacerse a través de la capacitación-motivación, de políticas de compensación adecuadas y de la formación de un espíritu de equipo.*
- *El Estado es un proveedor monopólico de servicios y el problema del monopolio es claro y bien conocido, el monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente. El Estado si bien no monopoliza, sí es el proveedor dominante en la producción de los servicios de salud, educación, vialidad, comunicaciones y es aquí donde se presentan los problemas de ineficiencia."<sup>159</sup>*

¿Desde esta circunscripción de Estado puede gobernarse a una sociedad plural, abierta, controversial, globalizante, económica, de cambios demográficos y de significados en transformación?<sup>160</sup> El Estado ha debatido su presencia histórica entre fuerzas neoconservadoras que han refutado desde argumentos económicos la pertinencia de sus políticas sociales con las cuales procuró una gestión donde fluyeron los capitales negociando con los distintos grupos de poder sin afectar la estructura capitalista, que deja de funcionar ante la complejización de la sociedad y pone al capital en una crisis que insta a presionar al *Estado Social* para que se sujete a sus reglas y le sirva de impulso, quebrando su compromiso con lo social y quedando sujeto a los imperativos del mercado mundial.<sup>161</sup> ¿Cuánto ha sido el daño para la noción de Estado y sus relaciones con lo social? ¿Puede el Estado Moderno reconstituirse y volver a ser la guía rectora para la socialidad humana?

Estamos ante un *Estado Gestor* que depende en gran medida de las fuerzas de transformación del capital a nivel mundial, que lo ha orientado a construir otras formas de gobernar, atendiendo más las demandas externas que las necesidades de orden social, abriendo fuertes debates sobre el por qué y para qué de las formas en que administran y distribuyen los recursos públicos, que además se ha agudizado al poner en entredicho los estilos tradicionales que al respecto se habían venido desarrollando durante la presencia del Estado Social.

El Estado es el núcleo de poder que administra y distribuye de manera equitativa los recursos públicos, pero... ¿qué es lo público? Lo público es todo aquello que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos a manera de garantía y respaldo que lo

<sup>157</sup> Cfr. GIDDENS, Anthony. "Conversaciones entre Anthony Giddens y Will Hutton". En *el límite. La vida en el capitalismo global. Criterios, Tusquets, España, 2000, p. 70.*

<sup>158</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública.* Plaza y Valdés México, 1993, p. 27.

<sup>159</sup> *La Reforma de la Administración Pública.* <http://utal.org/movimien11f.htm#2>

<sup>160</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio". *El estudio de las políticas públicas.* Porrúa, México, 2000, pp. 15-78.

<sup>161</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen. "Dialéctica de la racionalización". En *Ensayos políticos.* Península, Barcelona, 2000, p. 152-153.

vuelve un espacio compartido entre los ciudadanos que hacen política para hacer las políticas.<sup>162</sup> Lo público conjuga voluntades, esfuerzos, y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común, desde premisas de equidad y justicia, lo público tiene que ver entonces con el Estado y con sus formas de gobierno sin agotarse en ello, pues da cabida a otro tipo de organizaciones civiles preocupadas por asuntos comunes.<sup>163</sup> Por tanto, lo gubernamental es público, aunque lo público trasciende a lo gubernamental y que ahora está demandando la creación de políticas para la distribución de los recursos de todos. Y precisamente en esta relación se gestan algunos problemas del Estado, pues sus formas de gestión están mutando de lo público a lo privado, disminuyendo cada vez más este espacio para hacer políticas donde tengan cabida todos y todas.

Ahora, ante un *Estado Gestor*, con funciones residuales bajo el influjo avasallante de los capitales, vemos que éste ha perdido sus facultades para organizar la vida pública, para administrar y distribuir lo que es de todos y todas, para convocar y reunir en busca de consensos para decidir como sociedad ante los problemas que se viven, ha perdido su capacidad para orientar-se hacia el bien social. Ahora estamos ante un Estado esquelético cubierto con las reminiscencias de un poder articulante de otros tiempos que necesita para existir frente a un público expectante, también maquillado de ciudadanía.<sup>164</sup> El poder del Estado se ha alejado de sus funciones sociales volviéndose contrincante de una sociedad<sup>165</sup> que se organiza desde fuera para criticarle, reclamarle y exigirle un cambio de rumbo, que se vuelva a su razón de ser Estado.

Se está construyendo una conciencia ciudadana mundial ante los problemas transfronterizos que la globalización económica va gestando a su paso, los atentados terroristas ya son cosa del mundo, cualquier país está sujeto a este tipo de agresiones, la creciente pobreza, las enfermedades, la contaminación ya no son puntos en un mapa, son sucesos del mundo global donde urge un Estado preparado para enfrentar en lo local los efectos encadenados en una red mundial de fuerzas de las que inevitablemente se puede escapar, por lo que urge "...reconocer que el bienestar nacional, la seguridad nacional y la capacidad de acción de una nación están condenados a desaparecer si no se edifican al mismo tiempo estructuras de la gobernanza global que respondan a las interdependencias del mundo."<sup>166</sup>

Se exige por tanto al Estado Nacional un cambio de rumbo que demanda una discusión a fondo, desde sus fundamentos a fin de recuperar ideas con presencia social que lo doten de los significados y sentidos donde las mayorías se sientan reconocidas en sus necesidades, ayuden a reconocer su fuerza y capacidad para atender los problemas de la población, que permitan recrear los espacios de vida para el debate legal y social que arribe a acciones verdaderamente legitimadas por la presencia de sus actores, activando el deseo e interés por lo público, es decir, re-aprender a vivir juntos en medio de nuestras diferencias ya sean de lenguaje, de creencia, de apariencia, llegando a puntos de entendimiento donde todos sigan sus sentidos en la divergencia de éstos, pero en medio de un orden estatal que dé garantía de derechos y obligaciones a todos sus ciudadanos.<sup>167</sup> Se trata de pensarse ahora como ciudadanos en un espacio interestatal que a la vez es parte de un sistema de

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. *La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador de la Sociedad, el Ciudadano y el Estado*. <http://www.clad.org.ve/anales5/uvall.html>

<sup>164</sup> HABERMAS, Jürgen. *El espacio público*. NEXOS, No. 224, Agosto de 1996.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> MESSNER, Dirk. *La gobernanza global y el futuro de los estados nacionales*, op. cit. p.43.

<sup>167</sup> Cfr. BAUMAN, Zygmunt. "Vivir juntos en medio de las diferencias". *En busca de la política*, op.cit., pp. 210-211.

relaciones internacional cambiante, que desafía a cada momento su soberanía nacional,<sup>168</sup> que exigirá saber construir lazos de cooperación que precisamente prueban la capacidad de sus actores para reunirse y definir políticas multinivel, donde los nuevos actores de estas realidades se sientan implicados, reconocidos y favorecidos en medio de los costos que la construcción de consensos propicia.

Por tanto, las nuevas realidades sociales demandan ya al Estado recuperarse del largo letargo en que lo sumergieron las políticas neoliberales, y recobre su razón de estado sabiendo contener la presencia de los nuevos actores sociales quienes desde sus necesidades, demandas y propuestas le dan la posibilidad de reconstituirse de una forma distinta sin perder su razón social, donde éstos, portadores de experiencia y prácticas pueden jugar un papel central en la toma de decisiones sobre los diversos problemas que aquejan a la ciudadanía como la salud, la vivienda y la educación.<sup>169</sup>

A este respecto, la vertiente de políticas públicas permite reconstruir el sentido público del Estado, puesto que gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos.<sup>170</sup> Hablar de políticas públicas de alguna manera es hablar de una dimensión de las tareas del gobierno, quien necesita incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes y tomar decisiones en él concertando en medio de las divergencias. Las políticas públicas activan esa cualidad del estado para la reunión y la construcción colectiva de los rumbos sociales, disminuyendo el solitario protagonismo gubernamental en que ha sido arrojado por las políticas neoliberales y lo reanima del calor de sus individuos y de sus organizaciones. Las políticas públicas sustancian ciudadanamente al gobierno.<sup>171</sup>

Así, las políticas públicas son instrumentos para coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos, es decir, la acción de gobierno se hace compatible con la participación ciudadana y de este modo lograr una eficacia pública,<sup>172</sup> por ello no puede ajustarse a formulismos, formatos preestablecidos sino que son un conjunto de dispositivos que aseguran la cooperación entre los distintos agentes y organizaciones que presentan necesidades sociales, que exigirán procesos cuidadosos de inversión de gasto público sin perder el balance entre los costos y beneficios ante la eficiencia y eficacia de los proyectos que en este rubro se implementen.<sup>173</sup> “El gobierno por políticas públicas es portador de una eficacia estratégica [...] no es un gobierno masivo, sino que se desenvuelve atendiendo problemas específicos, puntuales y focalizados.”<sup>174</sup>

Las formas de gobierno por tanto tienen que ver con lo público, lo cual da lugar a las políticas públicas, espacio donde se reencuentran gobierno y gobernados para la toma de decisiones sobre las necesidades más apremiantes con base a proyectos precisos. En este sentido, cabe la pregunta ¿las políticas educativas dictadas por el gobierno en turno son políticas públicas? Hasta podemos plantear que una política pública requiere de dos elementos, la presencia de una razón colectiva que representa la presencia de redes mínimas de solidaridad, de organización, de necesidades, de razones sociales y por otra, la

---

<sup>168</sup> Cfr. MESSNER, Dirk. *La gobernanza global y el futuro de los estados nacionales*, op. cit., p. 45.

<sup>169</sup> Cfr. MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig. *Las Políticas Públicas*. Ariel, Ciencia Política, España, 1992, p. 90-91.

<sup>170</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio”. *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., pp. 15-78.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. “Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático”, op. cit., p. 47.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 49.

presencia del Estado, desde cuyo orden institucional básico propicia formas de gobierno de lo público reguladas en todo momento por su estructura jurídica..

Las necesidades de la educación por lo general se han venido solventando más como políticas de gobierno que como políticas públicas, debido a una falta de participación de los sujetos de la educación en el reconocimiento de los problemas educativos, esto por la cultura de una participación decretada, es decir, procesos de dirección y control desde una normatividad que preestablece el pensar y actuar desde una relación mando-obediencia, por lo que la participación se administra en función de necesidades muchas veces ajenas a las de los maestros.<sup>175</sup> Administrar la educación por políticas públicas no es una idea fuera de lugar, por el contrario, es una necesidad, pues de este modo, los sujetos implicados (educadores, padres de familia, principalmente) serían capaces de organizarse y generar esfuerzos de coordinación para la construcción de proyectos muy puntuales para educación bajo el auspicio de una administración educativa más eficiente.

Administrar la educación por políticas públicas, si bien es una necesidad, también es una actividad desafiante a las formas de gestión de este espacio tan llenos de vicios y de prácticas obsoletas difíciles de erradicar y sin perder la esperanza se necesita adentrarse por este campo de discusiones para pensar los problemas estructurales de la educación y con la debida habilitación de nuevas capacidades racionales y prácticas, adentrarnos por otros modos de hacer política, una política que considere a los actores sociales, en este caso a los actores de la educación.

## ***2. Acercamiento al concepto de políticas públicas: aportes, problemas y retos para el Estado y para la Educación.***

La discusión conceptual acerca de las políticas públicas surge en un contexto de crítica a las formas de gobierno incapaces de atender las demandas sociales cada vez más fuertes propias de la etapa de la posguerra de mediados del siglo XX. Esta discusión se nutre por las tendencias en investigación y validación del conocimiento científico que relacionaba teoría y práctica como constatación de la primera sobre la segunda y esto contribuía a una mejor toma de decisiones del gobierno. Además eran tiempos de una sociedad autoritaria y opresiva en sus estilos de gobierno, que pronto dejaron sentir las exigencias de democratización.<sup>176</sup>

Los conceptos son abstracciones sobre la realidad, hablan de la realidad desde un recorte de significados interrelacionados que son históricos, cada época aporta nuevos significados, releva o subordina otros. De este modo, cuando pensamos en el concepto de políticas públicas tendremos que asumir que es un concepto que ha viajado por la historia, y que su uso exige recuperar en lo posible la gama de significaciones producidas para comprender la presencia de esas ideas en nuestro propio tiempo. En este sentido se intentará un breve recorrido.

Así, primeramente tendremos que acudir a las obras de Platón y Aristóteles, pues son los primeros que discuten los problemas de la polis desde conceptos como *politeía* y

---

<sup>175</sup> Cfr. TRUJILLO, Luz Divina. *Problemas y Posibilidades en la Actualización del Magisterio de Educación Básica. Tesis de Maestría, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, Unidad Mexicali, 1995.*

<sup>176</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva. "Estudio Introductorio". *El estudio de las políticas públicas, op. cit. p. 37.*

*política*, que abordan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Por un lado, política denotaba lo inherente a la Polis y *politeia* se refería al régimen, la organización gubernamental, la institucionalidad de la Polis. Con los romanos se usa *politia* desde la acepción de *politeia* de los griegos, y en la Edad Media se recupera política a la manera griega, se conserva *Politia* y se incorpora *policien*, que refiere al estadista y en forma más amplia al ciudadano. Más adelante con las reflexiones de Maquiavelo sobre el poder de quien dirige se aprecia un uso generalizado de política, concepto que avanza hasta el siglo XX.<sup>177</sup>

Con el avance del positivismo como ciencia aparecen las Ciencias Políticas con Lorenz Von Stein, por la segunda mitad del siglo XIX, acepción que congregaban varias disciplinas como: ciencias del ejército, relaciones internacionales, administración de la justicia, y administración pública. En la Inglaterra del siglo XVIII, *politia* se bifurcó en *Police* y *Policy*, la primera como regulación del gobierno y *Policy* como arte de gobernar, decisión de los objetivos a ser alcanzados para la administración, más adelante se transformó en ciencia de la política.<sup>178</sup> Por los años 30s del Siglo XX aparecen nuevos conceptos como *estadística*, que intenta aglutinar los procesos derivados de la convivencia de la sociedad política, más orientado a dar cuenta de la situación del Estado en un sentido político, *Estatología*, referida a los estudios del estado, que no fue aceptada y en Alemania se impuso el término de Teoría de Estado, para referirse a las cosas políticas.<sup>179</sup>

En Estados Unidos se usan *Policy*, *Police* y *Politics* con distintos significados. Por un lado, tenemos las Ciencias de *Policy* (*Policy Sciences*), trata de un conjunto de disciplinas que como materia a la *Policy*, que debe ser distinguida conceptual y semánticamente de la *Politics*, que es el objeto de la Ciencia Política.<sup>180</sup> Existen problemas de traducción en estos conceptos hacia el español, ya que la traducción de *Policy* por "Política" se vuelve un término equívoco y polivalente, ante esta situación se propone el empleo de la voz *Policy*, tal como se hace en inglés que conserva sus raíces greco-latinas por lo que se usa desde hace varios años a pesar que existe una tautología entre *policy* y pública, ambas se refieren a lo público, a lo colectivo, pero a pesar de esto considera necesario usar *policy* pública.<sup>181</sup>

Esta discusión permite diferenciar dos campos interrelacionados, por un lado tenemos a la Ciencia Política y por otro a las Ciencias de *Policy*, la primera avocada al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política y la Ciencias de *Policy* que centrada en sus inicios en el estudio del Gobierno, se ha extendido al estudio todo lo que incide en la *Policy*. Cada una cuenta con sus propios seguidores y medios de divulgación.<sup>182</sup> Para los asuntos que estamos analizando nos quedaremos con el concepto de ciencias de *policy* o ciencias de políticas. Ahora bien, las ciencias de políticas tienen su propia historia. Éstas surgen en el contexto de la posguerra, a mediados del siglo XX, son resultado de la crítica a los gobiernos por su carencia de políticas que verdaderamente demostraran resultados eficaces. La noción de *policy* permitió reflexionar sobre las metas, fines y medios en el diseño de estrategias para enfrentar el futuro amenazado por los problemas heredados por la guerra. Las Ciencias Sociales con sus propios problemas como tales no eran capaces de atender esta necesidad, por lo que las ciencias de *policy* se provee

---

<sup>177</sup> Cfr. GUERRERO, Omar. *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. Revista Ciencia, México, 1993, pp. 29-40.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*

de métodos y técnicas para el estudio de los problemas propios de la acción gubernamental.

Las ciencias de políticas tuvieron un desarrollo importante a partir del trabajo realizado por Harold Lasswell, quien exige una actitud profesional y responsable a partir del uso de una racionalidad que fundamente la toma de decisiones en los espacios de poder, por ello piensa a las ciencias de políticas “como un conjunto de disciplinas que inicia una reflexión que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas en cierto tiempo y espacio.”<sup>183</sup> Lasswell tiene una fuerte preocupación por la eficacia en la toma de decisiones cuya aplicación verdaderamente genere progreso social que la lleva a sostener la importancia de dos tipos de conocimientos, aquel propio del proceso de la política donde se gesta la ciencia de la política generada en la academia y otro que tiene que ver con el proceso de la política, con los hacedores de la política. Lasswell creía en la necesidad de articular la ciencia y la decisión democrática de gobierno, por lo que su propuesta gira en mejorar el contenido de la información e interpretación de los hacedores de políticas, conocimiento que exigía el concierto de varias disciplinas, métodos de investigación para producir un conocimiento que relacionara el saber con el poder, para comprender la toma de decisiones político-administrativa que se pone en juego en la sociedad.<sup>184</sup>

Ahora bien, el proyecto de Lasswell no ha sido el único, su obra es recuperada y trabajada desde otros ángulos por estudiosos preocupados en el mismo campo de problemas, como Edward S. Quade, y Yehezkel Dror. Quade retoma y reencuadra las ideas Lasswell desde su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas, prestando mayor atención al análisis normativo en la toma de decisiones, no tanto en lo correcto o incorrecto de la acción, en revelar el cómo se toman las decisiones de política por los gobiernos, era un trabajo más del lado de la academia tan criticado por Lasswell.<sup>185</sup> Yehezkel Dror, por su parte propone una nueva ciencia política que integrara a las ciencias sociales con las disciplinas que tienen que ver con la toma de decisiones para dar lugar a una super-disciplina que revisa los conceptos básicos de las ciencias de política, es decir, construir una ciencia de la ciencia, que permitiera traspasar el paradigma dominante.<sup>186</sup>

Los mismos trabajos de Lasswell bifurcan los estudios posteriores en dos corrientes, que apoyadas por el neopositivismo de los años 50 y 60, contribuyeron a la separación. Unos prefieren policy análisis y otros, policy sciences. Es decir, los que se interesan por el contenido de la política, y los que se interesan por su proceso, o los que quieren reemplazar la política por el conocimiento y los que quieren reemplazar el conocimiento por la política, que dio lugar a la corriente sinóptica y antisinóptica. La primera se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, con el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión y se probó su utilidad en la administración pública y el análisis de políticas, con el apoyo de fuerzas al montarse en la cresta del desarrollo de las ciencias conductistas de la ciencia social y política, su énfasis interdisciplinario, su búsqueda de precisión cuantitativa, su encaminamiento hacia una teoría sistemática, su punto culminante fue la adopción del sistema de planeación y presupuestación por programas durante los gobiernos de Kennedy y Johnson, y aunque años después se descartó, la metodología de análisis costo-beneficio y

<sup>183</sup> Cfr. LASSWELL, Harold D. “Orientación hacia las políticas”. En: *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador, op. cit., p. 82.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 79-103.

<sup>185</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio”. *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., 55-56.

<sup>186</sup> Cfr. DROR, Yehezkel. “Prolegómenos para las ciencias de políticas” En: *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador. Porrúa, México, 2000, pp. 119-147.

de evaluación de programas en los círculos gubernamentales fue sinónimo de análisis de políticas. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos de metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Este enfoque suscitó aspectos teóricos interesantes para el ámbito académico, pero siempre desde los enfoques sinópticos de los científicos sociales.<sup>187</sup>

Por los años 70 se vive un desencanto, por un lado se abre la discusión sobre la pertinencia de los aportes de la ciencias social ante su incapacidad para responder a los nuevos desafíos de la sociedad, sobre todo los causados por la creciente pauperización y descomposición de su tejido. Se inician programas para formar profesionales en este campo con un currículo amplio compartido con los métodos cuantitativos, la microeconomía, análisis político y organizacional que produce un auge académico para las políticas públicas donde se cobra conciencia de la complejidad de los asuntos entre la economía, administración y de estructura de la ciencia política. Sin embargo, por los 80s, los programas universitarios fueron más instrumentales que teóricos, más dominados por la microeconomía, que por la ciencia política, más por el ejercicio profesional que por el desarrollo teórico de las disciplinas.<sup>188</sup>

En la actualidad, ante las nuevas tendencias socio-históricas gestadas en la densidad y velocidad de las últimas dos décadas, los reclamos de la ciudadanía hacia la gestión de pública han ido en aumento ya que reclama políticas acordes a los nuevos problemas del mundo globalizado. Es urgente en tal circunstancia saber recuperar el desarrollo logrado por las ciencias de políticas para enriquecer lo que hoy se denomina como políticas públicas, un concepto que se está volviendo de uso común en los discursos del gobierno, dando la idea de administrar por políticas públicas.

¿Cómo son conceptualizadas las políticas públicas en los espacios de poder para ordenar lo público, que es de todos y todas? De este recorrido habría que rescatar la preocupación de Lasswell, quien a pesar de las limitantes teóricas y de participación humana que podamos reconocer en sus propuestas, había una preocupación porque cualquier toma de decisión en estos ámbitos realmente resolviera los problemas de la sociedad. Ahora, en tiempos arrebatados, desregulados, con la gente que reclama su lugar para decidir su destino, ¿contamos con un concepto de política pública que articule la historia con las exigencias del presente? ¿nos sigue rigiendo un visión unidireccional de los espacios de poder hacia la sociedad? Definitivamente se necesita seguir incursionando en este aspecto, seguir pensando los procesos que se abren en el interjuego de relaciones que producen el Estado, sus formas de gobierno, y sus resultados, poner en claro en qué consiste por ejemplo una política de gobierno y una política pública, dónde se entrecruzan y qué las diferencia, qué resuelve una y qué la otra, cuándo es conveniente cada una, cómo recuperar los aportes de la ciencia política, de la sociología, de la historia, de las ciencias exactas, en fin, son muchas las tareas por continuar en este campo de estudio tan urgente dado su contenido, esto es, la acción política sobre la realidad que define sentidos de vida social.

Habría que dar nuevos pasos, pensar a las políticas públicas más allá de una ciencia o disciplina, se trata de un vasto campo de problemas, un campo vivo, en vivo, que exige un análisis político capaz de saber reconocer lo que es posible de hacerse en el ahora, en una realidad que no espera pero que sí tiene un mañana que será asistido por personas. En este

---

<sup>187</sup> Cfr. GARZÓN, G. David. "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso". En: *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador, op. cit., pp. 119-147.

<sup>188</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio". *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., 63-71.

campo urge lo pertinente para pulsar lo viable potencial, es decir, trabajar aquellos puntos medulares de lo social que provoquen procesos en una serie de resultados que articulen al ayer, el hoy y el futuro por acontecer, dando lugar a la esperanza que se prolongue en un horizonte que demarque direcciones dignas de ser vividas como ciudadanos del mundo, desde nuestras localidades.

En definitiva, las políticas públicas no pueden ser consideradas como una actividad instrumental, sino que habría que considerarlas como una perspectiva de conocimiento que se fundamenta en la idea de que toda la realidad social es una construcción viable por la práctica histórica de sus sujetos, una forma de racionalidad donde lo político es el momento que conjuga al sujeto y al proyecto social, donde se piensa al mundo y se expresan tácticas y estrategias en una apuesta a la historia que se es capaz de imaginar, pues lo político es la capacidad de "... reactuación sobre circunstancias determinadas para imponer una dirección al desenvolvimiento socio-histórico [...] lo político nos coloca en la necesidad de recuperar la dimensión utópica de la realidad [...] asunción de lo no acabado"<sup>189</sup>

### ***3. De la administración educativa centralizada a una administración por políticas públicas.***

Son tiempos de redefinición de todos los ámbitos de sociedad como efecto de la crisis de las estructuras institucionales que ordenan al mundo, que ahora enloquecido por la velocidad, éstas no han tenido la suficiente fuerza para ir a la par de las fuerzas hegemónicas del mercado que encabezan el cambio. El Estado tiene fracturada su institucionalidad, pues en las últimas décadas ha sido sometido a una fuerte presión para que transforme sus aparatos políticos y administrativos propiciando modos de gestión acordes al desarrollo económico del mundo. ¿Cuáles han sido las demandas?, ¿cómo se han vivido en nuestro país dado los patrones culturales de las instituciones?, ¿con qué estructuras contamos?, ¿esta reforma administrativa como ha influido en la administración educativa?

La historia de la administración en México data desde sus primeros años de independencia, cuyo aparato burocrático era mínimo: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda, con estos ámbitos de organización logró mantener, con no pocos problemas, -luchas por el poder político entre liberales y conservadores, la necesidad de situarse a la par de las otras naciones mediante un proceso de desarrollo social que involucrara a todos los habitantes de la nueva nación, tarea que la ocupa hasta los sucesos de la Revolución Mexicana, donde se da un giro sustantivo al Estado y sus formas de gobierno.<sup>190</sup>

Con la Revolución Mexicana se inició un estilo de gobierno con algunas características de un país devastado por la guerra y con necesidad de un gobierno fuerte que cohesionara las débiles instituciones que emergían. Ante tales condiciones se impuso el gobierno federal a los otros niveles de gobierno, dando lugar a una gestión pública centralizada y mediada por grupos de poder para concertar las políticas hacia las masas populares, que trajo como consecuencia la pérdida del deseo de la participación, discusión y

<sup>189</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo. *De la historia a la política. Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989, p. 29.*

<sup>190</sup> Cfr. DÖRING Erika y Carmen Evelia Hernández. *Administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal. Gestión y Estrategia. Departamento de Administración. Revista versión en internet <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm>*

concertación en la ciudadana, al grado que la administración pública recayó del lado gubernamental.<sup>191</sup>

Se fue administrando lo público desde redes jerárquicas, burocrática y fundada en una cadena de adhesiones, favores y compromisos personales, una gestión gubernamental que llevó a formas de gobierno determinadas por los estilos personales sujeto a lealtades, sobornos y corrupción, que fue obligando a los ciudadanos a un trato personal con los gestores para la obtención de un bien. Bajo los estilos personales de poder y una administración exacerbadamente burocrática y fundamentada en políticas distributivas se descuidaron las finanzas públicas, los procedimientos para regular la vida económica, en ese momento sobreprotegida y subsidiada por el capital nacional, llevó a una aguda crisis fiscal por los años 70s, que condujo a México a solicitar préstamos a organismos exteriores, lo que nos hizo un país endeudado, empeorando la situación al dejar entrar la presión del exterior en el cambio de distinto orden, en especial sobre las estructuras administrativas del Estado, dando lugar a lo que denominó como redimensionamiento, esto es, reconstruirlo con las formas y tamaños que lo hicieran más manejable y redituable.<sup>192</sup>

Podemos ver como el Estado Mexicano y sus formas de gobierno siguiendo una lógica interna apegada a prácticas de raigambre cultural, se vio sorprendido por una nueva realidad exterior, que si bien atendía sus necesidades económicas vía préstamos para sanear su finanzas, también le exigían dismantelar sus estructuras y reacomodarlas a las nuevas necesidades de acumulación del capital. El Estado Mexicano se vio en medio de fuertes presiones externas e internas para moverse del fuerte centralismo que lo caracteriza, -aún,- hacia una descentralización que diera lugar a la apertura libre de la economía de mercado.

La reforma administrativa ha sido un proceso sinuoso e irresuelto en nuestro días a pesar de todos los esfuerzos políticos y administrativos realizados desde los 70s a la actualidad, que brevemente se acotan en momentos decisivos de la vida nacional:

- Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), se efectuaron procesos diversos para la eficientización del sector público, central y paraestatal, como sectorizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, etc., que permitieron avanzar en la descentralización administrativa, pero no en la descentralización de la autoridad. La reforma esperada no se logró debido a que fue más una orden, a un acto de autoridad y como tal, se pierde en el control de las fuerzas políticas de la izquierda que con tales cambios veía afectado su *statu quo*. Además era un tiempo de exigencias provenientes del grupo de poder como el magisterio y los focos de movimientos clandestinos todavía presentes de los años 60s y 70s.<sup>193</sup>
- En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, son tiempos de una planeación nacional con intenciones de democracia en la toma de decisiones, que a pesar de la intención de informar de cómo se va a gobernar a los ciudadanos, esto quedó a nivel de algunos sectores considerados como estratégicos para el desarrollo económico. Los que no lo son, se dejan libres. La planeación estratégica se estipula como reforma al Estado, y queda asentada en los artículos 25, 26, 28 y 115 de la constitución a partir de diciembre de 1982. A partir de 1985 se da paso un proceso de adelgazamiento del Estado a fin de hacerlo más eficiente. Este esfuerzo terminó siendo una reforma más de tipo político

<sup>191</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del estado", *op. cit.*, p.132-133.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p.134-135

<sup>193</sup> *Ibidem*, 136-139.

debido a la presión de una sociedad que exigía reformas políticas en su afán de independencia y necesidad de participación ante un estado autoritario, sin controles en su poder, un ejecutivo sin contrapeso legislativo y judicial que dejaba sentir formas de gobierno más honestas y responsables ante los diversos problemas sociales, y esto ponía en claro, que redimensionar al Estado no era solo una reforma administrativa sino también una reforma política, pues el ajuste en la administración de las finanzas públicas tenía un impacto en los procesos políticos al alterar el estilo de hacer política de líderes acostumbrados a representar desde sus intereses usando el recurso público como satisfactor para sus seguidores y sin otra estrategia ante las restricciones del recorte económico, se dieron fuertes crisis de representatividad, que generaron cambios en la vida política dando lugar a un pluralismo político y a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado: de Estado-nación se transita al Estado de derecho.<sup>194</sup>

- Con Salinas de Gortari (y las dos últimas gestiones de Zedillo y Fox) se consolidaron los intentos de reforma iniciada por los gobiernos anteriores como: lograr mayor autosuficiencia para los espacios privados con la adopción de políticas de liberación económica y política, reconocer el problema de la pobreza y sin ser populista surge el programa de solidaridad.<sup>195</sup> Durante el sexenio de Salinas, se realizó un amplio proceso de modernización que modificaron las relaciones Estado-sociedad civil justificado por la exigencia de adoptar el modelo de desarrollo neo-liberal imperante en el mundo, condicionada además por la reforma del Estado con el objeto de readecuar su tamaño precisando sus funciones de los órganos de la Administración Pública, y que justificó la venta, fusión y desincorporación de entidades del sector paraestatal, se crearon organismos desconcentrados y descentralizados.<sup>196</sup>

Los esfuerzos por reformar la administración pública ha sido un proceso muy cuestionado por sus sentidos y sus estrategias, y sin embargo, tendremos que reconocer que a pesar de que es impulsada por ámbitos externos, es una necesidad, pues se trata de un ámbito que tiene que ver con la rendición de cuentas públicas,<sup>197</sup> y en este sentido tiene que ver con el gobierno, con una buena gestión pública, su punto nodal, pues de ella depende la atención a las necesidades sociales y requerimientos de vida estatal que exigen estar atentos al cambio y a la exigencia de democratización del poder.<sup>198</sup>

La reforma del Estado es una necesidad, pues "...un gobierno reformado atiende con prioridad los procesos de gestión que son resultado de la precisión de sus atribuciones en relación a la sociedad."<sup>199</sup> Esta exigencia lleva a preguntarse sobre cómo tendría que ser esta reforma, donde indiscutiblemente tendremos que relevar el valor de lo público para idear procesos de administración que verdaderamente pongan en movimiento los recursos desde principios de equidad y justicia como derechos de todos los ciudadanos, y al parecer este principio está siendo amenazado por las nuevas hegemonías despreocupadas por lo social, donde urge una administración gerencial, que estén más preocupadas por una relación económica que social, en la medida en se enfatiza un uso efectivo y racional de los recursos, más que en los fines sociales.

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 140-143.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>196</sup> Cfr. DÖRING Erika y Carmen Evelia Hernández, *op. cit.*

<sup>197</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. "Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", *op. cit.* p.50.

<sup>198</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM-UAEM, México, 1997. p. 51.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 53.

Necesitamos recuperar la historia de la administración pública en México, someterla a la crítica y revalorizarla a la luz de nuevos conceptos que permitan enfatizar su carácter público. Al respecto, las políticas públicas brindan la oportunidad al Estado de ser una mejor institución pública pues son un método que le permiten identificar las responsabilidades sociales desde la Administración Pública evitando una duplicidad de funciones, puntualizando responsabilidades directivas y operativas en todos los niveles implicados, reconociendo los problemas en su complejidad para dar una respuesta pertinente, distinguir las etapas de predecisión y posdecisión, determinen con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizar los problemas específicos, precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, no de la economía del estado.<sup>200</sup>

En este contexto, la Secretaría de Educación Pública como instancia de gobierno a cargo de brindar un servicio social no escapa de esta circunstancia y ante la insuficiencia de los recursos que empezó a sentirse por la década de los 80s, se inicia una toma de conciencia de los límites en el gasto desordenado en este rubro, pues se era parte de un Estado que inició sus procesos de corrección. La SEP desde la década de los 80s, se inicia con los procesos de desconcentración administrativa, que se continua con la reforma gubernamental de Miguel de la Madrid. La Secretaría de Educación Pública vive intensamente estos problemas y procesos, y se transforma con la transformación del estado sexenio por sexenio. Se trabaja fuertemente sobre su centralismo, su procesos de burocratización del aparato administrativo donde fue necesario desarrollar con procesos de desconcentración pues “se estimaba que la reorganización administrativa de la SEP permitiría dar mayor racionalidad a la asignación y manejo de recursos; con ello sería factible cumplir mejor las metas tendientes a aumentar la cobertura educativa y a mejorar la calidad de los servicios de las burocracias tanto de la propia Secretaría como del sindicato”<sup>201</sup>

Así, las tendencias descentralizadoras y reorganizadoras de las formas administrativas a partir de los gobiernos de José López Portillo, Miguel De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y ahora bajo la mirada de Vicente Fox, se fueron atendiendo los procesos de modernización sugeridos por organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, ante las nuevas formas de reestructuración de las economías mundiales que han puesto en jaque las formas de administración estatal, organismos que ven en la educación además, un agente integral de desarrollo para la nueva era, que exigen a los estados formas de administración educativa que garanticen mejorar la cobertura, calidad, equidad y pertinencia.<sup>202</sup>

Estos procesos de transformación en la administración educativa toman mayor forma en 1992, con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, donde el gobierno central, delega a los estados funciones de gestión y administración para la educación en sus entidades fundamentándolo en que este proceso de descentralización terminaría con la desigualdades regionales, las entidades tendrían la posibilidad de atender por sí mismas sus necesidades educativas, es decir, atender los factores determinantes de la distribución de oportunidades educativas (recursos de las escuelas, ambiente escolar, del

---

<sup>200</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. “Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático”, *op. cit.*, pp. 39-62.

<sup>201</sup> LOYO Brambila, Aurora. “Presentación”. En *Los actores sociales de la educación*. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>202</sup> Cfr. CALVO, Juan. “En la toma de decisiones se hace efectiva la descentralización”. *Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática, México, 15 de Febrero de 2002*, <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/jcalvo.html>

aula y características del contexto cultural en el que se lleva a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje), al tomar decisiones en materia educativa se podrá impactar directamente a la calidad del servicio educativo, y cumplir lo esperado por el Banco Mundial.<sup>203</sup> CAPÍTULO IV

---

<sup>203</sup>Cfr. MACIEL Pardiñas, Helios. "Soberanía de las políticas educativas." Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. *Hacia una alternativa democrática*, Ciudad de México, 8 de marzo de 2002, <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/hmaciel.html>

# HACIA UNA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA POR POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1. La Educación como Política Pública.

Pensar la administración educativa desde la vertiente de las Políticas Públicas permite revelar un conjunto de problemas. De por sí la educación no es un fenómeno simple y tratar de buscar salidas a sus problemas no es una tarea sencilla pues exige de conceptos que hurguen por su complejidad<sup>204</sup> y a la vez, éstos permitan dar lugar a ideas alternativas capaces de tornarse en acciones concretas. Estamos ahora ante anudamientos de sentidos cuyas fuerzas se entretejen y dejan ver indicios de posibles desenlaces y en este percatarse se invita a pensar en la construcción de estrategias desde las cuales intervenir con oportunidad ante los problemas que aquejan a la educación básica evitando su agudización.

Ahora bien, pensar en la construcción de estrategias implica estar conscientes de la relación entre conocimiento y conciencia, es decir, saber que el conocimiento que se construye tiene que ver con un "...proceso complejo de construcción de voluntades sociales..."<sup>205</sup>, que conocer insta a un esfuerzo de voluntad que se exprese en compromisos y tareas claras. Desde esta relación, el conocimiento se fuga como horizonte dejando ver al sujeto una gama amplia de acciones posibles, cuya intencionalidad de acción se ubica en sus propias circunstancias evitando quedarse sólo en la explicación teórica, sin la materialización de sus ideas en acciones concretas.<sup>206</sup>

El campo de problemas que se viene revisando requiere de la producción de conocimiento que dé lugar a acciones resultantes del esfuerzo de discernimiento, dado que el concepto de política pública es el gozne de dos sentidos importantes, por un lado tenemos la exigencia de implicación con los problemas que nos aquejan haciendo política, de sentirnos partícipes de la realidad sabiendo decidir qué hacer en ella con responsabilidad, y por otro, asumir la vida pública desde la capacidad de construir puentes que traduzcan las preocupaciones privadas en asuntos sociales al saber que en las preocupaciones privadas se anidan temas de preocupación pública<sup>207</sup> por estar éstas insertas en un misma atmósfera socio-histórica. Por lo que hablar de políticas públicas en el campo de la educación, tiene que ver con un saber para reconocer su complejidad y posibilidades de recambio, mismo que exige un hacerse de cargo de esas ideas resultantes en forma de proyectos.

En este sentido, las políticas públicas en educación no pueden soslayar el papel que juegan sus sujetos, quienes necesitan entonces saber pensar-se y hacerse-haciendo en medio de su actuación cotidiana, lugar donde se tiene la oportunidad de hacer de la educación un Bien Común en la medida en que atienden las necesidades e intereses de la vida individual y social de las personas, esto sólo si la educación es asumida como un proceso sustantivo para la vida humana, si están convencidos que desde su actuación transforman la vida social sin violencia y se construye una sociedad más civilizada.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> "...la observación asistida por el conocimiento resulta esencial" BRUNER, Jerome. "La importancia de la habilidad o la habilidad de la importancia". En: *La importancia de la educación*. Paidós Educador, España, 1977, p. 122.

<sup>205</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo. *De la historia a la política*, op. cit., México, 1989, p. 18.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> Cfr. BAUMAN Zygmunt. *En busca de la política*, op. cit., p. 10.

<sup>208</sup> Cfr. SAVATER Fernando. *Los caminos para la libertad. Ética y educación*. Ariel, México, 2000, p. 45.

Se sostiene entonces la idea de que pensar a la educación, en este caso a la educación básica desde la dimensión de las políticas públicas conlleva atender su naturaleza eminentemente política, esto, si pensamos a la política en su vieja acepción aportada por la cultura griega donde lo político mantenía la cualidad ética de los actos públicos, es decir, quienes los ejercían garantizaban la transparencia de sus instituciones y resolvían de manera natural la tensión entre lo que se debe hacer y lo que se hace, que demandaba poner en juego unos constituyentes éticos<sup>209</sup> forzosamente centrales en los actores políticos de nuestro tiempo, que lleva a pensar en el magisterio como cuerpo social cumpliendo una función política al educar. Por tanto, si al educar se hace política se necesita recuperar la relación entre lo público y privado como simultaneidad que exige saber discernir en lo individual para tomar decisiones colectivas en la intervención de los problemas,<sup>210</sup> en ese caso educativos. Educar es una actividad pública por sujetos públicos que necesitan construir una conciencia política que asuma la historicidad del momento desde proyectos resolutivos a pesar de sus contradicciones.<sup>211</sup>

La educación como política se recupera de su reducción actual a proceso de formación de recursos humanos para la producción donde sus protagonistas han dejado de pensar y decidir, haciendo de la educación un instrumento de poder despreocupado por las necesidades e intereses de las grandes mayorías; se necesita volver hacia sus causas trascendentes, a su valor social y exigencia de sentido a fin de reconstruir sus conceptos deteriorados como sujeto, democracia, política y conciencia histórica, cuya riqueza hacen de la educación ese Bien Social del que estamos tan urgidos para enfrentar la fatalidad en que nos han sumergido el brillo cegador de las promesas de la modernidad.

En este sentido se intentará sostener ideas sobre la educación y su naturaleza política, misma que al enfatizarse permite hacer de la educación un proceso a la altura de los problemas que vivimos, forjadora de una subjetividad humana necesaria y sustantiva para el desarrollo de las nuevas sociedades del siglo naciente. Intentaremos trabajar la relación educación como política pública que permite pensar sus procesos de gestión y administración de un modo distinto a los actuales.

## ***2. Educar como política pública: reconocimiento de desafíos.***

A continuación se plantean cuatro ejes de análisis desde los cuales se espera proporcionar algunos criterios que guíen prácticas factibles y pertinentes en el campo de la administración pública. El lenguaje que se emplea es de un tono imperativo dada la urgencia de atender los problemas de la educación desde esta dimensión, por ello:

- Se revisarán problemas de la educación recuperando y relacionando ideas planteadas a lo largo del documento, acotando problemas y sentidos.

---

<sup>209</sup> "...valores tales como la libertad, la igualdad, la paz, la racionalidad y varios otros existen como conceptos que resultan efectivos políticamente porque son tan poderosos como instituciones imaginarias y, y en sus formas institucionalizadas como derechos." HELLER, Agnes. "Nueva visita a «El concepto de lo político»" En: *Historia y futuro*. Ediciones Península, Barcelona, España, 1991. pp. 84-91.

<sup>210</sup> Cfr. BAUMAN, Zygmunt. *En busca de la política*, op. cit., p.11.

<sup>211</sup> ZEMELMAN, Hugo. *De la historia a la política*, op. cit., p. 18.

- Se bosquejarán ideas que den lugar a la dimensión política del conocimiento, donde se activa la voluntad individual y social para imprimir sentidos a la historia de que se es parte<sup>212</sup> concretando políticas públicas para el despliegue de la educación
- Se expresarán algunos desafíos para administrar la educación desde políticas públicas.

### 2.1. Democratizar la educación...

Cuando se habla de democracia emerge un elemento central en su debate: la noción de ciudadanía, concepto históricamente utilizado para referirse a personas capaces de participar en lo público, cuyas cualidades éticas les permiten intercambiar sus ideas y construir modos de interrelación respetuosas a pesar de sus diferencias. Dice Fernando Savater<sup>213</sup> que la imagen del ciudadano por excelencia es aquella de Sócrates en el Ágora, detenía a la gente en la plaza pública y buscaba dialogar con sus conciudadanos para compartir la sabiduría de la vida en sociedad, ejercicio que daba lugar a momentos de conciencia, a la escucha, entendimiento y construcción de pactos de civilidad. Esta remembranza permite reconocer la necesidad de educarse como ciudadano por nuestro propio bien individual y social, ya que siendo ciudadanos capaces de vivir en armonía, de participar crítica y constructivamente en el rediseño de nuestras instituciones se definirán ambientes democráticos.<sup>214</sup>

Sería injusto no mencionar que aquellas primeras sociedades donde se vivía la democracia no tenían el grado de complejidad de las sociedades contemporáneas, -esto sin descalificar los problemas de ese tiempo-, ya que vivir la democracia en nuestros días es una de las tareas más difíciles y complejas que ha llevado a varios intelectuales a generar debates filosóficos, sociológicos y políticos sobre este tema tan controvertido.<sup>215</sup> Sin embargo, no se trata ahora de debatir sobre este problema en específico, sino de referirse a la democracia como una de las tareas de la educación y discutir en especial el problema de cómo formarla, de cuáles serían los ambientes educativos necesarios para el logro de tal finalidad social.

Educar en y para la democracia se presenta como un imperativo de nuestro tiempo donde se necesita educar a personas con necesidad de participación social, necesidad que se ha ido perdiendo ante la pretensión económica de formar para el trabajo, que sin bien es importante, no es una finalidad suficiente dado que se necesitan que las personas desarrollen otras cualidades como la autonomía, cooperación entre sí, que participen y sean solidarias, ingredientes necesarios para construir un ethos social democrático.<sup>216</sup> Y educar en y para la democracia exige ambientes pedagógicos donde se viva la democracia, lo que plantea el problema de democratizar la educación, así como otras instituciones también importantes como la familia y todos aquellos espacios de organización social donde se despliega el existir, que exige actitudes democráticas si es que realmente queremos transformar la cultura violenta y descompuesta de nuestros días, por otra más armónica para la paz social.

Por tanto, es importante y necesario volverse sobre la educación para democratizarla desde sus acciones más cotidianas, lo cual no es una tarea simple, pues nos coloca en el

<sup>212</sup>Cfr. ZEMELMAN Merino, Hugo. *La esperanza como conciencia (Un alegato contra el bloqueo histórico imperante: ideas sobre sujetos y lenguaje)*. En: *Determinismos y alternativas en las ciencias sociales de América Latina*. Nueva Sociedad UNAM-CRIM, México, 1995. pp.26-27.

<sup>213</sup> Cfr. SAVATER Fernando. *Los caminos para la libertad. Ética y educación*. Ariel, México, 2000, pp. 18-24.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>215</sup> Pueden mencionarse autores como Bobbio, Habermas, y enfocados a la relación educación democracia como Savater, Patrice Canivez entre algunos.

<sup>216</sup> Cfr. SAVATER, Fernando. *Los caminos de la democracia*, op. cit., pp.53-54.

reto de comprender y transformar el aparato institucional en su conjunto y saber el por qué de la ausencia de este gran valor social para reconocer qué es todo aquello que le impide democratizarse y democratizar para atender su propia naturaleza política, lo que implica recuperar su historia, el modo de creación de los sistemas educativos en América Latina, especialmente en México, exige recorrer los caminos de la educación y saber mirar dónde se perdió el valor de formar ciudadanos, revisar la historia y teoría y práctica curricular, los procesos de creación, normas y lineamientos que la regulan, los modos de concreción del proceso pedagógico, las relaciones laborales e interpersonales de los sujetos que hacen la educación, las orientaciones externas que impulsan políticas de recambio, etc. Se necesita superar la idea de que democratizar la educación consiste en anexar al curriculum una materia para que sea enseñada, en decirle al educador que la incorpore como contenido y como tal ser tratada, sino que se trata de vivir el acto pedagógico como un acto democrático.

Desde este lugar el problema educativo es grave y por tanto, el reto de abordarlo lo es más cuando entendemos que nuestro Sistema de Educación Pública, bastante joven por cierto comparado con la historia del mundo en general, fue construido en un momento de la historia donde necesitaba nacer como institución centralizada y autoritaria para atender las demandas educativas de un país devastado por largas luchas intestinas propias de su conformación como Estado-nación. Esta circunstancia la hizo emerger como una institución autoritaria, jerárquica y descendente que impidió de origen formas de participación corresponsables entre los implicados en ella, que propició que finalmente una oferta educativa desigual y por tanto antidemocrática. Este nacimiento institucional en su desarrollo, se ha tornado en un sistema educativo descentralizado-centralizado, que desde la década de los 50s del siglo pasado se sabía gigantesco y sin control en su crecimiento, en el manejo de su presupuesto, que cada vez resultaba más difícil destinarlo a la expansión y mejora de los servicios educativos.<sup>217</sup>

A tan corta edad, el sistema educativo ya necesitaba descentralizarse ante su desbordamiento burocrático-administrativo obsoleto, que impedía tomar decisiones para atender y resolver los problemas de falta de equidad.<sup>218</sup> Por ello, no es de extrañarse que en mayo del 1992 se decidiera la centralización descentralizada<sup>219</sup> de la Educación Básica, decisión que respondía así mismo a esa cultura autoritaria del sistema educativo, demandada además por los organismos de financiamiento económico exterior mediante los intentos de desconcentración administrativa que le precedieron sin los resultados esperados. Hasta que se dio como mandato, se modernizó la educación, que fue presentada ante la escena educativa como un proceso negociado y consensuado.

La Modernización Educativa fue una descentralización autoritaria que se impuso a los Estados, ámbitos de gestión acostumbrados a procesos centralizados que al no contar con la preparación ni experiencia que el cambio exigía, terminaron reproduciendo los problemas nacionales en la distribución del servicio educativo en el ámbito local. A más de una década, éstos problemas no dejan de ser menores, ya que se han agudizado y desbordado ante la presencia de aparatos administrativos, rígidos y envejecidos que no cuentan con la capacidad de renovarse para crear e innovar estrategias alternativas que lo saque de su crisis.

La falta de pertinencia de la institución educativa para transformarse y situarse a la altura de las circunstancias tiene que ver a su vez con su propia cultura gremial

---

<sup>217</sup> Cfr. ARNAUT, Alberto. *Introducción. En: La federalización educativa en México, 1889. SEP, México, 1998, p. 22.*

<sup>218</sup> Cfr. ZORRILLA Fierro, Margarita. *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. Revista Electrónica de Investigación Educativa. Vol. 4, No. 2, 2002. [http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html#retos.](http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html#retos)*

<sup>219</sup> Cfr. CALVO, Juan. *"En la toma de decisiones se hace efectiva la descentralización", op. cit.*

caracterizada por procesos corporativos, donde los sujetos están acostumbrados a delegar su capacidad de decidir a representantes en quienes depositan sus esperanzas de desarrollo. Esto ha deshabilitado al magisterio en la toma de decisiones, continuando con un proceso de sometimiento tanto a los criterios del estado, como al grupo sindical, afiliado al gobierno. Arnaut, hace un recuento interesante sobre los móviles del magisterio, sus luchas más orientadas a conseguir un *status* profesional mediado por los intereses sindicales, que por un crecimiento intelectual, y participación social y defensa intelectual fue deteriorando su capacidad de hacer política, quedando atrapado en procesos de pauperización,<sup>220</sup> alejándose de la esperanza de progreso que como población procedente del campo había construido, donde ser profesor o profesora, era una promesa de desarrollo personal.

Así mismo, podemos ver mecanismos antidemocráticos para convencer y someter a los maestros y maestras, quienes inhabilitados para ejercer la crítica a los procesos de transformación educativa, vivieron el cambio como imposición al ser situados en medio de propuestas armadas, cuyos cambios no recogían los problemas de la vida de las aulas, sino se fincaban en un cambio externo exigido por las instancias de poder en pro de un tipo de desarrollo social y económico. De esta forma, mediante la regulación de la participación, esto es, al pre-establecer los qués, cómo, para qués, se busca legitimar un nuevo orden, donde se hace creer al magisterio que los cambios surgen de sus demandas, de sus necesidades, que están ante un acto de democracia al considerar sus opiniones para la toma de decisiones al participar en el rumbo que deberá seguir la educación.

Ante estos procesos naturalizados, democratizar la educación tiene que ver con el reto de pensar a los sujetos sumergidos en una cultura burocrática y autoritaria, formados en un sistema de actitudes de subordinación y de pérdida de la capacidad de autonomía, en el sometimiento y control a parámetros institucionales de una estructura burocrática que a pesar de los esfuerzos de desconcentración, descentralización, modernización no ha bajado su guardia, lo que impide formas de participación democráticas entre los sujetos de la educación, quienes acostumbrados a relaciones verticales necesitan una autoridad distinta, lo que exige pensar y desmontar la relación piramidal para hacer nacer de ella otro modelo de relación más horizontalizado.

En este sentido, democratizar a la educación exige atender el problema por varios frentes, desde la revisión de sus lógicas de poder y de decisión real sobre la materia educativa que define las líneas de acción para enseñar, evitando que los maestros y maestras vivan sus propias responsabilidades en la tarea de educar, hasta las formas de relación gremial, las políticas en la formación de maestros, los procesos de administración de la educación, etc., que deshabilite la cultura de no participación que hoy caracteriza al magisterio, producto de su propia historia formativa, laboral y sindical. Revisar y pensar en formas alternativas a esas circunstancias permitirá construir nuevos nexos entre educación y sociedad, pues habrá que educar a la misma sociedad para que construya a su vez formas de responsabilidad compartidas con las propias de la escuela.

La escuela pública necesita ser un espacio para formar al ciudadano, donde se vive en especial el derecho a ser educado, de verla como un bien común, como un derecho no mercantilizable. La escuela ciudadana se construye entonces como un espacio común de constitución de derechos que va muchos allá de esa concepción tecnocrática que mencionaba del ciudadano responsable, consumidor, o del derecho a la educación como un derecho reconocido apenas jurídicamente en la Constitución.<sup>221</sup> Por ello, hablar de

<sup>220</sup> Cfr. ARNAUT, Alberto. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México. SEP, México, 1998.*

<sup>221</sup> Cfr. GENTIL Pablo. *Foro de Formación del Primer Congreso de la Educación de la Ciudad de México, op. cit.*

democracia en educación tiene que ver con hablar de igualdad de oportunidades para participar y tomar decisiones que tienen que ver con el desarrollo personal y social, es el ejercicio de la autonomía<sup>222</sup> entendida como la capacidad de saber leer nuestra circunstancia –cualesquiera que ésta sea, institucional, social, etc.,- y en ella saber reconocer los espacios para crecer haciendo uso de nuestras riquezas para avanzar encarando a la vez nuestros déficits.<sup>223</sup>

Estamos ante la exigencia de implementar verdaderas políticas públicas que otorguen a las escuelas un lugar importante en la vida social y se conviertan en verdaderos centros de desarrollo humano-social que implica articular todos los espacios de reunión de las comunidades de índole natural, como las familias, las iglesias, las industrias, los comercios, las pandillas, etc. y juntos atreverse a pensar en cómo desarrollar espacios de mundo, en el mundo global de hoy. Se necesita la creación de un ethos cultural donde se promueva cultura, lo que exige revisar qué entendemos por cultura, y desde una acepción amplia, promover el desarrollo cultural de la comunidad que promueva una formación ciudadana sensible y potenciadora de lo mejor de cada cual, erradicando esa humanidad que destruye al mismo ser humano.

Hacer de la escuela un centro de desarrollo de la comunidad implica revisar las nuevas políticas que se ciernen sobre ella como esos programas de calidad que hablan de una escuela autogestiva puesta en marcha en los últimos tres años, como política educativa que intentan un desarrollo de las escuelas, en cuyo seno esconde un fin instrumental, la eficientización de los recursos humanos y materiales. Y se trata de implementar otro tipo de políticas, las que nazcan de la conciencia y capacidad de decisión de sus actores, de políticas que invierten en la formación de una conciencia docente ciudadana gestora de un compromiso con la educación. Cuando la intención del Estado y la intención del actor se encuentren en la atención y solución de problemas por medio de un proyecto, estaremos hablando de políticas públicas en este ámbito social.

## ***2.2. De la burocratización educativa a lo procesos de institucionalidad.***

Los sistemas educativos en América Latina son el producto de las luchas internas de sus estados para conformarse como Estado-nación y además de la sentida necesidad de insertarse a las dinámicas del contexto mundial, donde la educación es considerada como proceso capaz de civilizar y formar ciudadanos atentos a las nuevas exigencias de desarrollo económico y social. Este criterio de utilidad social ayudó a conformar los sistemas nacionales de educación cuya garantía ha sido una escuela pública que atendiera el acceso a todos, como derecho social que repercutiera en el logro de los ideales de progreso y desarrollo nacional.<sup>224</sup> De este modo, los sistemas nacionales de educación se abanderaron con un discurso de progreso y desarrollo hacia lo moderno ya experimentado -y por lo mismo creíble- de los países europeos para crecer y expandirse bajo la tutela del Estado, donde el educar ciudadanos tenía la finalidad de contribuir a la formación de una razón individual científica que reconociera el monopolio estatal para ordenar la vida social.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Autonomía como un "autoafirmar el esfuerzo por resplandecer lo humano desde su aventura por la historia". Cfr. ZEMELMAN Merino, Hugo. *En Necesidad de conciencia. Un modo de construir conocimiento*, op. cit. 2002, p.25.

<sup>223</sup> *Ibid*, 25.

<sup>224</sup> Cfr. CASTRO, Inés. "Escuela y formación ciudadana". En: *Visiones latinoamericanas: Educación, política y cultura*. Plaza y Valdés, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México, 2002, p. 83.

<sup>225</sup> Cfr. TOURAINE, Alain. "La escuela del sujeto." en *¿Podremos vivir juntos?*, op. cit., p. 276.

Los Estados Nacionales en América Latina desde su incipiente conformación logran convertir a la educación en un instrumento político desde el cual se lanzan a la hazaña de integrar a los grandes conglomerados humanos en diferencias culturales, económicas, religiosas, lo que la vez subordinó a los fines de progreso y desarrollo abanderados por un estado que ya venía presionando por las fuerzas externas de desarrollo económico mundial, donde la escuela fue un medio para formar en función de tales fines sin comprender que desde esa línea formativa, sin bien respondía a una exterioridad, dejaba abandonada la idea de una formación crítica que pusiera a los hombres y las mujeres a pensar su circunstancia y decidir qué rumbos impulsar guiados por el deseo de lograr bienes sociales.

Habría también que reconocer que el Estado no siempre ha respondido desde su propia racionalidad a las exigencias de renovación impuestas por el avance del progreso mundial, sobre todo ahora, cuando las nuevas demandas de apertura y desregulación de los mercados le exigen un dinamismo que no tiene y esto lo sumerge en fuertes crisis que reflejan lo frágil de sus procesos de gobernabilidad, estructuras políticas y administrativas, las cuales le impiden atender sus compromisos y responsabilidades internacionales. Esta disfuncionalidad viene siendo revisada, existe una fuerte discusión sobre la eficacia y eficiencia en su funcionamiento, en medio de ésta, un aspecto que se releva es la administración, y en la búsqueda de respuestas se ha recurrido a la experiencia administrativa de los espacios privados, cuyas tendencias organizacionales traídas al ámbito de lo público han permitido rediseñar los procesos de administración de las instituciones del Estado, que si bien es una estrategia importante en su intención de rescatarlo de su enlentecimiento, no responden a la racionalidad del mismo. Las instituciones educativas no han sido la excepción.

Por ello, vemos que en las últimas décadas se han estrenado conceptos de la administración privada en la administración pública como el de *gerencia social*, desde el cual se espera impulsar procesos de gestión pública basados en la administración del talento humano, que fortalecido por la incorporación de los instrumentos provenientes de la tecnología de punta para la gestión en el acceso y procesamiento de información, da lugar a procesos de administración de servicios preocupados en la satisfacción del cliente.<sup>226</sup> En esta forma de administración se busca poner la atención en los resultados, generando procesos de seguimiento y evaluación permanente para el cumplimiento de este fin. Sin embargo, moverse de una administración fincada en un proceso regulados por la norma y la tradición, en tipo de racionalidad cuyo fin difiere de los que se pretenden instalar no resulta una tarea instrumental, no se trata de cambiar el nombre a los procesos, sino de un proceso de mutación que tiene su propia temporalidad, pues conlleva enfrentar sentidos instalados en lo más hondo de esas instituciones, a significados que ordenen un mundo, a conductas resultantes de un largo proceso histórico que parecen haberse sedimentado, son memorias fragmentadas y desarticuladas que han perdiendo la capacidad de conectarse con la experiencia viva del presente, ya que en esos sedimentos de historias que aún dan sentido sin plena conciencia, y desde estos pedazos se da vida a las instituciones.<sup>227</sup>

Estos sedimentos institucionales hoy se reúnen como piezas informes e infranqueables para cualquier proceso de transformación. Es urgente rediseñar la arquitectura institucional de los espacios públicos y atender sus fracturas y su empobrecimiento ante la tendencia a no invertir en lo social lo que exige revisar a fondo lo institucional-instituido para abrir nuevos caminos. Un concepto que ayuda a asomarnos al problema de cambiar las instituciones es el de burocracia, aportado por Weber y por otros

<sup>226</sup> Cfr. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.. [www.dafp.gov.co/Documentos/proc-planeacion.doc](http://www.dafp.gov.co/Documentos/proc-planeacion.doc)

<sup>227</sup> Cfr. BERGER, Peter L. y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires, 1986, p. 93.

autores, permite asomarse a las instituciones públicas, en este caso, a las educativas, y ayuda a pensar sus mecanismos de funcionamiento y de este modo, a la vez, pensar en cómo desmontarlos para dar lugar a otros modos de institucionalidad que respondan a las intenciones educativas más excelsas de lo humano.

### 2.2.1. *¿Burocracia en el Sistema Educativo Nacional<sup>228</sup>?*

Las reflexiones de Weber sobre las instituciones aportan el concepto de burocracia como un "tipo ideal<sup>229</sup> de organización" desde el cual explica los modos de organización y funcionamiento de las estructuras del poder administrador del estado, que en proceso de consolidación se le exigía transparencia y legalidad que garantizaran condiciones de convivencia humana y Weber, estudiosos de estos fenómenos sociales reconoce unas estructuras administrativas que legitimadas funcionan distinto. Observa la presencia de puestos jerárquicos que son el núcleo del modo de organización, donde sus ocupantes, ahora funcionarios, se organizaban en torno ellos jerárquicamente, -mandaban y eran mandados-, lo que les exige una actitud neutral e impersonal cuya garantía era una carrera ascendente, siempre y cuando se atendieran los lineamientos, procedimientos y normas establecidas en la institución. Se está ante una relación laboral distinta, pues la remuneración ya no depende del esfuerzo realizado ni de la repercusión del servicio, se trata de un salario establecido de acuerdo al lugar que se ocupa en la estructura total.<sup>230</sup>

Weber reflexiona sobre el criterio de eficiencia de esta forma de organización cuya "...precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personalidades [...] cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática alcanzan su máximo nivel"<sup>231</sup> la convierten en una pieza fundamental de la economía capitalista, pues aparte de guiarse por la economización del esfuerzo, busca atender con objetividad sus transacciones mediante normas reguladoras del proceso que le dan una garantía, con lo que afirma que la primacía de la norma cobró presencia y se impuso al valor de las personas, quienes fueron ocupando un lugar secundario precisamente para que el capitalismo evolucionara, pues entre más deshumanizado, más se despojaba a sus "...asuntos oficiales del amor, el odio, y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo."<sup>232</sup>

La burocracia quedó planteada como una forma de racionalidad,<sup>233</sup> cuyo fin era la legitimidad de los procesos de organización social ante la complejización de la misma, pues contribuía a la sistematización de procedimientos, estatutos que objetivan y validan procesos que en otros momentos respondían a la tradición o supuestos irracionales, y en ese momento surgía como un conjunto de razones del Estado para vigilar y regular cualquier

---

<sup>228</sup> Llamada comúnmente como Secretaría de Educación Pública (SEP).

<sup>229</sup> Para Weber, el tipo ideal constituyó una herramienta para comprender fenómenos singulares y construir un puente hacia el conocimiento general logrando encadenar una serie de fenómenos aislados, difusos que pueden ordenarse y mostrarse como un pensamiento homogéneo y singular. El tipo ideal se dota de un doble carácter lógico y metodológico ya que por un parte describe una serie de rasgos y por otro se vuelve un elemento referencial y encuadrador que permite un acercamiento a la realidad para conocerla al aportar conceptos. REX, John. Max Weber. En Los padres fundadores de la ciencia social. RAISON, Timothy. Editorial Anagrama, Barcelona 1970. pp. 173-180.

<sup>230</sup> WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia? Ediciones Coyoacán, México, 2001, p.21-25.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p.55.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p.58.

<sup>233</sup> Esfuerzo de captación de la realidad en sus sentidos reconociendo sus conexiones significativas recíprocamente referidas y deducir acciones que se reconocen sujetas a ciertos fines. Cfr. HIRSH Adler, Ana. Educación y Burocracia. La organización Universitaria en México. Guernika, México, 1997, pp. 19-23.

actuación de los funcionarios ante sus tareas.<sup>234</sup> Se constituye entonces una burocracia-poder prácticamente inamovible según Weber, pues en la medida en que los burócratas se hacían parte del aparato burocrático se encadenaban a toda la carga institucional que le precedía y se tornaban engranaje que de esa estructura, alimentada a su vez por los intereses y necesidades hegemónicas que emergían de las nacientes sociedades capitalistas.<sup>235</sup>

Según este razonamiento, el Estado Moderno se organizó como una burocracia y se volvió un espacio preocupado por responder al espíritu capitalista desde una eficiencia técnica determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho<sup>236</sup> y al atender esta finalidad, dejó de lado otros aspectos contenidos en la propia burocracia: la tradicionalización, rutinización, e impersonalización de las acciones realizadas por personas concretas. Hoy se da una expresión humana en la gestión pública que ignorada y desatendida, ha tomado caminos insospechados, cuyo poder de resistencia a la transformación es innegable.

Michel Crozier, otro importante teórico sobre el fenómeno de la burocracia toca este tema precisamente desde ese lugar ignorado, ante el interjuego de relaciones de poder que los sujetos despliegan en su actuar cotidiano en el seno de las organizaciones, quienes reducidos a un *sinlugar* planteado en el modelo Weberiano, éstos reclaman su lugar, se desarrollan y se proyectan a pesar de la rigidez del engranaje institucional que intenta controlar y ordenar los procesos de relación humana, y por el contrario, los individuos y grupos crean espacios de maniobra donde desatan juegos de poder que fragilizan la relación entre los fines del aparato burocrático y los medios para lograrlo.<sup>237</sup>

Así para Crozier, la burocracia es una organización que funciona como circuito de errores-información-correcciones desde el cual le reconoce un funcionamiento erróneo a pesar de sus esfuerzos de corrección, debido a que son espacios de sobrevivencia humana, pues las personas mantienen un status social sólo en la medida en que se ajustan dolorosamente a ellas, ya que necesitan renunciar a aspectos de su integridad para acoplarse a las exigencias institucionales que se les imponen desde mecanismos virtualmente irresistibles como el poder de las rutinas, que inevitablemente son espacios donde se gestan emociones y sensaciones como el temor, dudas, dependencia y un sin fin de conductas indeseables que descomponen a las instituciones, por ello, la exigencia de su corrección permanente.<sup>238</sup> De este modo, Crozier revela una conexión entre certidumbre e incertidumbre ante el ejercicio del poder, que lleva a los sujetos a posicionarse y a crear situaciones de opacidad impenetrables para los otros, pero muy transparentes para los que juegan con los hilos de ese poder, y desde éste, ejercen presión hacia los demás miembros de la organización,<sup>239</sup> lo que resulta interesante para entender las dinámicas humanas tan complejas que hoy se expresan en las políticas de las instituciones.

Por otra parte, los trabajos de Robert K. Merton, aportan la idea de disfuncionalidad de las instituciones y con ésta explica el problema de la incapacidad resolutive de los problemas por los ocupantes de los puestos, quienes apegados a ellas están cada vez más incapacitados para gestar procesos de creación a situaciones vivas.<sup>240</sup> Philip Selznick por su

<sup>234</sup> WEBER, Max. *¿Qué es la burocracia?*, op. cit. p.67.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p.83-85.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 108-109.

<sup>237</sup> Cfr. HIRSH Adler, Ana. *Educación y Burocracia*, op. cit., pp.72-74.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Cfr. BAUMAN, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias humanas*. FCE, México, 2001, p.46 y 47.

<sup>240</sup> Cfr. HIRSH Adler, Ana. *Educación y Burocracia*, op. cit., p. 60.

parte al reflexionar sobre las diferencias entre el discurso y la práctica institucional resalta la falta de democracia de las instituciones, los muestra como espacios con procesos de cooptación hacia todo lo que la amenaza, esto es, va incorporando hacia sí misma a todos aquellos sujetos con poder, busca la manera de controlarlos y reorientarlos hacia sus propios fines como institución.<sup>241</sup> Con Alvin Gouldner podemos pensar distintos modos de burocratización desde el cómo se viven y se ejercitan las reglas institucionales, pues dependiendo de cómo se ponen en juego reconoce su efectividad y desde este asumirlar logra visualizar tres tipos de burocracia, la de mofa, cuyas reglas son inoperante, la representativa desde normas construidas participativamente y por tanto reconocidas y asumidas colectivamente y la burocracia centrada en el castigo que impone reglas y sumisión irrestricta a ellas.<sup>242</sup> Peter Blau centra su atención en las relaciones interpersonales de los individuos y plantea que la institución desde su fuerza estructural las redefine y ajusta a sus necesidades y termina planteando que burocracia y democracia son dos procesos incompatibles.<sup>243</sup> Harry Cohen, concluye pesimistamente en que las instituciones tienen tendencia a la imperfección, ya que su dinamismo no es para mejorar sino para degradar sus reglas al grado de tornarlas ineficaces.<sup>244</sup>

Todas estas visiones sobre la burocracia sin duda permitiría hacer un tratado sobre el fenómeno burocrático en educación desde el ángulo que cada una enfatiza, tarea que se antoja interesante y necesaria, sin embargo, para los fines de este trabajo –educación como política pública-, con lo dicho hasta pueden resaltarse algunas ideas que ayudan en la tarea planteada:

- El modelo de análisis Weberiano indudablemente es una herramienta conceptual para problematizar la dinámica de las instituciones educativas desde el momento en que nos ayuda a palpar a una organización sujeta a normas, medios y fines cuyos esfuerzos y resultados esperan atender las necesidades sociales desde un modo de racionalidad que necesita analizarse. Este planteamiento deja ver a un sistema educativo jerárquico y rígido, cuyos puestos son ocupados por individuos que quedan sujetos a un engranaje estructural que se les impone y los reduce al ejercicio de un rol. El sistema educativo se ve como una maquinaria alimentada por personas que han aprendido ser parte de una estructura, y desde ese hacer se hacen, y el ser y hacer de eso modo, van perdiendo el valor de la pertinencia del servicio social que se necesita brindar, ya sólo importa que esa maquinaria se mueva ¿hacia dónde?, no se sabe, si bien hay fines, el sentido de éstos se desconocen.
- Desde la interesante visión de Crozier podemos reconocer la fuerza actuante de los sujetos que conforman el Sistema Educativo Nacional, quienes están ahí a pesar de ser ignoradas como tales, nos las revela como personas pensantes y sintientes ocupando un lugar como sujetos haciéndose desde su hacer, pero en situaciones de sobrevivencia, respondiendo a los juegos de poder entre ellos, desatando fuerzas que reorganizan los procesos colectivos en un permanente ajuste y desajuste que trastoca el sentido institucional hacia rumbos que se distancian de lo esperado. Estas dinámicas nacidas de los juegos de poder entre los sujetos en todos los ámbitos de lo institucional genera crisis, caos por las rivalidades y estados sobrevivencia entre ellos, que los enferma anímicamente y los modos de ser y hacer toman rumbos desencontrados y cada vez menos civilizados fiisurándose el sentido social de las instituciones. Esta visión resulta

---

<sup>241</sup> *Ibidem.* p.60-62.

<sup>242</sup> *Ibidem.* p.64-66.

<sup>243</sup> *Ibidem.* p. 68-70.

<sup>244</sup> *Ibidem.* p. 70-71.

importante en la comprensión de lo que sucede con la pulverización institucional de nuestros días.

- Con Philip Selznick podemos reflexionar la lucha de lo instituido sobre lo instituyente, cómo ante la exigencia de legitimación de toda institución, ésta activa situaciones de defensa y control hacia toda exterioridad que pretenda atentar contra todos aquello que le da identidad y le permite marchar hacia sus objetivos. Podemos entonces ver de un modo distinto el discurso oficial del sistema educativo nacional, que como ejemplo, nos permite ver cómo defiende venciendo los esfuerzos de crítica en sus escuchantes, es un discurso enriquecido de palabras de avanzada y se instala en las conciencias, sometiéndolo todo intento de análisis, se vuelve una estrategia de control, por tanto, estaríamos de acuerdo que las instituciones educativas ejercen mecanismos de control diversos que las enfrentan al reto de ser verdaderos espacios de democracia.
- La reflexión de Alvin Gouldner nos muestra el problema de las normas que regulan la institución educativa, las cuales en su ejercicio van perdiendo su efectividad al grado de desquiciarse sin la capacidad de asumir sus problemas y resignificar sus procedimientos al ponerlos al día ante las nuevas realidades y de este modo, no sea una institución con reglas inoperantes y por tanto sin funcionalidad social. Al Sistema Educativo Nacional mucho lo aqueja esta situación ante la pérdida tanto de legalidad y de credibilidad social.
- Las ideas de Peter Blau invitan a pensar en la posibilidad que tiene la institución educativa de recuperarse del sinsentido social en que ha caído, tarea que es posible en la medida en que sus sujetos se reorganicen de otros modos, mediante estrategias de ajuste reafirmen y amplíen su sentido, dando lugar a una institución educativa en transformación desde mejores modos de organización, que nos mete en el reto de pensar cuáles serían éstos.
- Harry Cohen nos pone en alerta, pues nos ofrece un panorama oscuro al no creer en el perfeccionamiento de las instituciones, sino que los procesos de organización y funcionamiento se corrompen con el propio dinamismo de las instituciones. Esta alerta al contrario de desalentar, permite pensar en cómo enfrentar esta procesualidad contenida en ella.

Ante estas ideas se encara el fenómeno de la burocracia educativa como un esfuerzo de comprensión que invita a pensar en cómo enfrentarla. Vemos a estas instituciones funcionando desde una racionalidad que necesita transformarse, y también puede entenderse el por qué la urgencia de resolver sus problemas dando lugar a una nueva forma de institucionalidad en el Sistema Educativo Nacional, ya que la tarea social que desde ella realiza el Estado, no es menos trascendente. No se trata de renovar la burocracia, sino de orientarse por una idea de institucionalidad vista como proceso-producto de las acciones habitualizadas y tipificadas<sup>245</sup> de los sujetos que las conforman, esto es, reconocer que son espacios con historia en el ejercicio de un poder-control sobre los comportamientos humanos para ciertos fines sociales.

---

<sup>245</sup> La habituación consiste en la repetición de actos ante cierta meta o finalidad con la economía de esfuerzos, que va produciendo una secuencia, un procedimiento entre varios posibles, restringiendo a una las múltiples opciones que existan al respecto, destensionando al individuo al darle un margen mínimo de decisiones que encause su energía creativa hacia las nuevas situaciones que exigen otros procedimientos. Las habituaciones se tipifican y van constituyendo el proceso de institucionalización desde el momento en que se comparten colectivamente, ante un proceso de aprehensión social, que determina y acomoda bajo parámetros preestablecidos lo que se presenta a la conciencia y lo acomoda, garantizando un orden y lógica compartida por todos. BERGER y Luckamnn, op cit., pp. 74-76 y 95-97.

Las instituciones son creaciones humanas, son una aportación de producto-producción de significados que se aportan a la historia, que instituidos se imponen a los sujetos quienes los internalizan y los proyectan hacia el exterior desde su modo singular de significarla.<sup>246</sup> Indudablemente la presencia de este sujeto subjetivando lo instituido, es una amenaza a lo ya legitimado que en forma de reglas y normas pretende regular las dinámicas institucionales, que en su fluir van quedando obsoletas ante el permanente proceso de resignificación de lo instituido. Reconocer este proceso de apropiación y resignificación de las instituciones por parte de sus sujetos resquebraja el concepto de burocracia Weberiano, y nos sitúa ante instituciones históricas en permanente reajuste y re-legitimación al asumir las exigencias históricas de su época y la exigencias de resignificación de sus sujetos.<sup>247</sup>

## ***2.2.2.Las instituciones educativas como construcción de sus actores.***

Desde este planteamiento, estamos ante instituciones educativas construidas por actores que han jugado un papel central en la definición de sus historias, cuyos productos hoy se nos imponen y nos demanda la capacidad de asumir una actuación que desmantele esa construcción heredada dando lugar a un proceso de resignificación que responda a exigencias sociohistóricas que vive la educación. Este reconocimiento nos lleva a pensar y a modificar a las instituciones educativas y situarlas a la altura de las demandas, no debe ser resultado de actos de poder para modificar sus lógicas indeseables y su falta de eficiencia y eficacia en sus tareas, sino que se trata de un esfuerzo de comprensión y de construcción de estrategias de recambio institucional que nazcan de su misma historia, de sus mismos actores, quienes en sus procesos de resignificación tienen la oportunidad de dotarla de significados más pertinentes, desde su ser, pensar y hacer tiene la oportunidad de diseñar otros rumbos.

Por tanto, no se trata sólo de apegarse a las ideas de la Nueva Gestión Pública que en los últimos años se ha vuelto una premisa para el cambio institucional. Si bien en estas propuestas se afirma que el “usuario” es el centro de la atención, que se aprovecharán de mejor forma los recursos, éstos cambios por sí solos no son garantía del recambio hacia una gestión pública sana, renovada, funcional que atienda las necesidades de la sociedad civil, capaz de recobrar la confianza en las instituciones.<sup>248</sup> Es mucho más que eso, se trata de buscar una transformación institucional resultante de la construcción de conciencia en quienes le da vida, necesitan pensar su complejidad dotándola de significados nacidos de la reflexión, de la crítica del acontecer cotidiano, precisamente para construir la institución que se considera mejor, para asumir que se hace historia desde el responsabilizarse de los espacios donde se vive y donde se desafía a la vida social.<sup>249</sup>

Las instituciones educativas de nuestro tiempo, tan fracturadas, enlentecidas, y desbordadas en sus problemas, necesitan reconstituirse y ponerse a la altura de las exigencias para atender sus compromisos en armonía con las otras instituciones sociales, pero no desde cómo nacidos de fuerzas externas a ellas, -poderes supranacionales donde la educación es un engranaje importante para sus fines-, cuyos sentidos no ven el problema de sus sujetos construyendo sus instituciones, y se trata de sí verlos, de darles su justo lugar y permitirles pensar y pensarse en ellas para que ellos mismos las reconstruyan.

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 76-77 y 80-81.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 120-121.

<sup>248</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. *Gestión Pública y reforma de gobierno*. op. cit., 1997. p. 61.

<sup>249</sup> Cfr. ZEMELMAN Merino, Hugo. *La historia se hace desde la cotidianidad*. En: *El fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*. Dieterich Heinz et.al. Océano, México, 2000, p. 164.

Se está ante el desafío de reconstruir las instituciones educativas desde un proceso de encarnación<sup>250</sup> que contribuya a que los procesos de educación formal respondan a las necesidades de la época sin olvidar su más profunda naturaleza paideica, esto es, formar ciudadanos capaces de pensar el sentido de sus vidas a pesar de los tiempos tan fracturados que les ha tocado vivir. Si bien ya Durkheim planteó que educar es un proceso de socialización metódico de las nuevas generaciones,<sup>251</sup> que la educación es intencional y necesaria para la vida en sociedad<sup>252</sup> por lo que es un espacio sujetado a determinadas formas de ordenamiento social de cada época, y que los sujetos conscientes de esas determinantes pueden decidir los nuevos rumbos de la educación y orientarla hacia un mejor desenlace en la historia, hacer política al asumirse como actores de la educación para definir sus rumbos con mayor conciencia.

### ***2.3. Volver a la paideia: educar para potenciar facultades humanas.***

Los tiempos actuales caracterizados por sus múltiples transformaciones económicas, sociales y culturales cuyos derroteros anidan fuertes dosis de inseguridad y desasosiego para sus actores, constituye un tiempo adverso para la educación donde cabe preguntarse ¿cuáles son sus retos? ¿qué concepto de educación y de formación se imponen al Hoy? ¿se necesita otro? ¿por qué y para qué educar en este tiempo? La educación es un proceso amplio que tiene que ver con la transmisión de cultura, conocimiento, valores, sentidos de época que se concretan en una propuesta curricular que concerta fines sociales para forjar subjetividades individuales, lo que la hace una actividad trascendente para forjar el futuro social, por tanto es además inminentemente política y ética,<sup>253</sup> es decir, exige un ser y hacer consciente de sus sujetos, quienes con responsabilidad social e histórica necesitan asumir esta actividad crucial y delicada, y que al educar invierta en el tiempo una formación de verdaderos ciudadanos.

Estamos por tanto, ante el desafío de una educación que aparte de responder a los imperativos económicos y sociales de la época que la reduce a una herramienta para el cumplimiento de fines, también a de preguntarse sobre el por qué y para qué de educar. Lo anterior no resulta sencillo, pues habrá que dismantelar el discurso humanizante sobre la educación que se impone y convence de formar personas cuyos valores responden a una sociedad demandante de eficiencia y eficacia para un cierto tipo de desarrollo e impide ver las realidades paralizantes donde se concreta el esfuerzo educativo. Educar en serio no consiste en desplegar un discurso humanista cargado de bellas palabras prometedoras, exige también procesos de transformación estructurales que toquen todos los recovecos de la educación. La educación exige de un discurso que no solo invite, sino que se llene de

---

<sup>250</sup> "encarnación [...] no solamente se refiere a la inserción del sujeto en un orden simbólico preexistente o preconstituido...si no también la investidura [...] afectiva (que) se produce al insertarse el sujeto en diversos campos del discurso o comprometerse con ellos. Encarnarse no es solamente apropiarse de símbolos, sino identificarse con el mismísimo símbolo y alcanzar de este modo una correspondencia entre la posición como sujeto suministrada por el discurso y el sujeto..."McLAREN, Peter. "Formación escolar del cuerpo posmoderno: Pedagogía crítica y política de encarnación". en *Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo*. Rei Argentina S.A. Argentina, 1993. p. 91.

<sup>251</sup> "La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la visión social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que está particularmente destinado." DURKHEIM, Emilio. *La educación. Su naturaleza y su función*. En *Educación y sociología*. Colofón, S.A., México, 1997, p. 74.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 66

<sup>253</sup> Cfr. FREIRE, Pablo. *Cartas a quien pretende enseñar*. Siglo XXI, México, 1999, p. 57.

verdaderos significados-significantes que incluyan la diversidad de realidades que se articulan en el seno del acto pedagógico, actos que transmiten cultura y ubican a los sujetos en su tiempo.

La educación es un acto importante para la vida social, pues en cada acto pedagógica define sentidos que se vuelven puntos de fuga hacia un "... tiempo abierto al instante..."<sup>254</sup> lo que nos lleva a plantearnos preguntas en relación a ¿qué subjetividades se están configurando en los niños y niñas del ahora? Cuando se plantea volver a la paideia se reconoce que en todo acto educativo nos hacemos,<sup>255</sup> que en cada instante en que se concreta la educación se crea sentido social, por ello la demanda de conciencia y de ética para hacer de esta participación un acto ético y a la vez político. Volver a la paideia es preguntarse por los sentidos de la educación actuales y comprometerse a pesar de éstos con una formación de ciudadanos en la excelencia de sí mismos para la vida plena y digna. Volver a la paideia al educar es estar seguros de los modos de subjetividad que se aportan al mundo, estar atentos las exigencias educativas que demanda el mundo económico, y saber que hace falta atender para ser parte del él, pero sin perder esa exigencia de educar ayudando a las personas a que aprendan a orquestar sus facultades,<sup>256</sup> para que supere su propia inercia existencial.

El mundo económico desde sus organizaciones empresariales está preocupado por la educación y ve en ella una oportunidad de formar personas capaces de restaurar los desequilibrios ocasionados por su ambición desmedida como el desempleo, la inflación, la marginación y pobreza con sus efectos de insociabilidad. Se gesta ahora un discurso que pretende formar hacia una responsabilidad hacia la habilitación de las personas en un pensamiento abstracto que permita pensar el dinamismo y complejidad de los procesos económicos, la socialización y la gestión<sup>257</sup> y además se necesita personal diestro en la lectura, capaz de interpretar y tomar decisiones con respecto al manejo de la maquinaria, de los procesos de producción, etc., por ello la nueva cultura empresarial necesita de nuevas formas de socialización laboral,<sup>258</sup> lo que exige una educación de punta, de vanguardia, y esto se vuelve una coyuntura para reencontrarse con una educación potenciadora de la riqueza humana.

Volver a la paideia exige revisar las políticas educativas y reconocer sus limitantes enmarcadas por las exigencias de la época y estar conscientes de esos pasados que resguardan memorias que reclaman su lugar en el tiempo presente, y muchas veces por estar colonizados por discursos maquillados de utopía no se logra mirar lo oculto, cuyos sentidos encuentran lugar para renacer sin nuestro permiso. Volver a la paideia, nos da la posibilidad de recuperar el lugar social y humano de la educación, esto implica saber que se tiene el desafío de educar a la infancia conscientes de hacer nacer en ellos a adultos ubicados en su tiempo; volver a la paideia nos permite reencontrarnos con discursos sobre la educación que propicie la liberación del hombre de sus propios demonios al reencarnar en él lo solidario y fraterno que lo humanizan. Volver a la paideia es la oportunidad de los educadores para reencontrarse con sí mismos, y potencialmente sentirnos potenciadores de la historia.

---

<sup>254</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo. *Necesidad de Conciencia. Un Modo De Construir Conocimiento*, op.cit., p. 101.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 99 ( Ver nota a pie de página 33).

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> BARRÓN Tirado, Concepción. "La educación básica de competencias en el marco de la globalización". En *Formación en competencias y certificación. María de los ángeles de Valle Flores Coordinadora. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades-Centro de estudios sobre la universidad. México 2000, p.21.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

#### **2.4. Volver a ser sujeto de la educación. Exigencias de reconocimiento y de profesionalización del magisterio.**

Los maestros desde nuestra formación como tales interactuamos con ideas esperanzadoras contenidas en el discurso pedagógico, mismas que aprendidas en medio de circunstancias contradictorias de enseñanza autoritaria, dieron lugar a un doble discurso, el de la educación como salvadora del mundo, y el que vive en la práctica que se forja en medio de la sobrevivencia donde la promesa y realidad se separan, quedando la esperanza resguardada en el inconsciente, sin contexto para emerger y ordenar nuestro hacer, y finalmente se vuelven palabras sedimentadas de un discurso fragmentado, que a veces dan refugio al dejarnos creer por momentos que sí se hace lo que se necesita hacer, sobre todo cuando vivimos a la educación en medio de realidades contundentes que...

*"...expresan en escala mundial: pauperización y proletarización de los maestros, nivel educativo precario de amplios sectores del magisterio en servicio (incluyendo pobres niveles de alfabetización y educación básica), reducción de la matrícula y bajas expectativas y motivación de los aspirantes al magisterio (ser maestro o maestra como último recurso), ausentismo marcado, abandono de la profesión, creciente incorporación de maestros empíricos o legos, pérdida de identidad y legitimidad social del oficio docente, falta de oportunidades de avance y superación personal, huelgas y paros más violentos, frecuentes y prolongados, los maestros percibidos como problema (antes como condición y recurso) y como obstáculo principal para la renovación y el avance educativo."*<sup>259</sup>

En estas circunstancias la educación vive más que nunca el problema de ajustarse a las demandas del contexto económico, y para ello necesita a sus actores, quienes conscientes de lo que sucede, aún así sean capaces de definir otros proyectos, otros modos de concretar los actos pedagógicos para que verdaderamente formen a los hombres y mujeres que sepan vivir su propio tiempo. Es así como la educación en su crisis convoca a iniciar una cruzada intelectual que rescate su cúmulo de experiencias, sus producciones teóricas, sus políticas y puedan ser pensadas para comprender sus propios problemas, esto es, se trata de construir un conocimiento-conciencia sobre los viejos y nuevos problemas de la educación cuya magnitud provocan una sombra estructural que demanda lucidez para saber mirar y reconocer oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, los maestros y las maestras en el devenir de la historia de la educación mexicana por múltiples razones se sumergieron en su rol y se volvieron piezas del engranaje institucional, respondiendo sólo a las demandas externas y olvidándose de ser sí mismos. Los maestros mexicanos en su historia como cuerpo social fueron perdiendo la necesidad de participar y enfrentar el orden instituido en los espacios educativos y simultáneamente se fueron activando mecanismos de desvalorización y pérdida de responsabilidad hacia los otros actores implicados; dejaron de pensar en lo trascendente de su función, de creer en ella, de defenderla y transmitiendo a sus alumnos un sentido de derrota.<sup>260</sup> Sin embargo, pese a esta situación el maestro se ha vuelto alguien interesante para el Banco Mundial, ¿por qué? "...porque el maestro es el único profesional que trabaja con el futuro?"<sup>261</sup> Sin embargo habría que pensar cómo lo piensa, ya que no se trata de pensarlo desde el cumplimiento de su rol de transmisor, sino como un sujeto que asuma su función social con responsabilidad y desafío.

<sup>259</sup> TORRES, Rosa María. Prefacio. En *Cartas a quien pretende enseñar*. Paulo Freire, op. cit., pp.xiii-xiv.

<sup>260</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo *Formación de Maestros. Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática*. 13 de abril de 2002. <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/hselmeman.html>

<sup>261</sup> *Ibid.*

Sin embargo, en los esfuerzos por transformar a la educación desde propuestas devenidas de esos espacios de poder no se dan preguntas como ¿Quiénes son las personas que habitan los espacios educativos? ¿Dónde y cómo se forman? ¿Qué los motiva, qué los desanima? ¿Tienen conciencia de los trascendental de su tarea ante las demandas externas que se ciernen sobre la educación? Y sin plantearlas y mucho menos abordarlas se inician procesos de transformación abanderados por un discurso que promete cambios en la medida en que se accede a un deber ser profesional fincado en las lógicas de eficiencia y eficacia. Se están imponiendo perfiles profesionales que se sobreponen a modos de ser y hacer ya envejecidos y caducos, que como un cáncer institucional pueden corromper cualquier buena intención.

Se necesita pensar en estos perfiles confrontándolos con los perfiles reales de quienes se pretende renovar en sus práctica, y desde sus diferencias y pertinencia, revisar la magnitud de la tarea que implica provocar un recambio actitudinal y profesional pertinente tanto a las exigencias del exterior, como a las propias del sujeto en formación. Se trata de pensar en perfiles profesionales que tomen en cuenta a las personas y las exigencias del contexto, buscando el cambio desde sí mismos, pues los maestros y maestras son los que hacen la institución educativa. Bajo esta cautela, tendremos que revisar los perfiles anhelados quienes creen dictar cómo hay que formar, y a la vez, mirar el perfil labrado por el tiempo tratando de reconocer zonas por donde hacer algo. Por ejemplo los perfiles a los que la nueva gestión pública<sup>262</sup> nos invita giran en relación:

- Liderazgo y gran habilidad de trabajo en equipo,
- Visión, pensamiento y capacidad de planificar estratégicamente,
- Capacidad de iniciar y manejar procesos de cambio,
- Experiencia, competencia profesional y orientación hacia la obtención de resultados,
- Creatividad, criterio y capacidad intelectual,
- Habilidades generales de administración y de gestión de recursos,
- Capacidades de administrar recursos humanos y de generar buenas relaciones interpersonales,
- Conocimientos en Tecnologías de la Información,
- Habilidades en comunicación, y
- Conocimientos en administración de recursos financieros.

Indudablemente este perfil se orienta hacia modos de ser y hacer una educación que responda a las necesidades formativas de la época, pero tener esto claro no es suficiente, pues el gran problema es cómo formarlos cuando éstos tienen una gran distancia de la necesidad de formarse, cuando al estar más preocupados y centrados “...en una lucha por reivindicaciones económicas han dejado erosionar su propia formación y capacitación como derecho y como una condición fundamental de su ejercicio y valoración...”<sup>263</sup> Si bien esto es una verdad innegable, también tendríamos que reconocer que los y las docentes no siempre han sido así, habría que traer a la memoria imágenes sedimentadas de aquellos momentos históricos en que la obra educativa se difumina por el país como resultado de la Revolución Mexicana y el surgimiento de maestros y maestras —empíricos en su mayoría, más tarde normalistas—, que se sostuvieron como cuerpo social consciente y osado para enfrentar la responsabilidad social de educar a grandes masas de población rural guiados por la misión de resarcirlos del olvido social e incorporarlos a las nuevas dinámicas de desarrollo mediante

---

<sup>262</sup> *Un debate serio sobre la Gerencia Pública.* [www.modernizacion.cl/doc\\_info/gpublica\\_elementos\\_debate](http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate). p. 11.

<sup>263</sup> TORRES, Rosa María. *Prefacio. Cartas a quien pretende enseñar*, op. cit. p. xvi

el estudio.<sup>264</sup> En esta hazaña revolucionaria principal actor era el maestro de la escuela, que en este presente llegan como resonancias<sup>265</sup> que habría que volver a narrar para rescatar para reflexionar aquel estado anímico que construía un tipo de realidad para reaprender a sentir ese deseo guardado en la memoria, pero que es parte del acto de educar verdaderamente.

Diversas circunstancias han situado al magisterio de nuestros días en un modo de ser y hacer distinto al de aquellas historias narradas por algunos de sus protagonistas, y esta diferencia actitudinal lleva a pensar en la presencia de una conciencia obnubilada, cargada de imágenes epopéyicas y mitológicas descarnadas de realidad, que impiden pensar y recuperar el valor de esa memoria que resguardan sentidos y promesas que necesitan de un tiempo presente para actuarlos, para reactivar esas ideas acalladas dando sentido al presente. Recrear y recuperar la memoria, comprender la trascendencia del tiempo presente y la urgencia de futuro, son reconocimientos que pueden servir de estímulo para rescatar las prácticas educativas de la asfixia del Hoy, de su agobio y reducción al anonimato, del silencio y su encierro en el olvido, de su poder social.<sup>266</sup>

En definitiva no es una tarea tan simple volver a sentirse sujeto de la educación y ser su actor, su constructor con sentido, tiene que ver con varios y distintos hilos históricos, políticos, económicos, culturales, que hacen de esto una tarea descomunal que tiene que ver con volver la mirada a los y las maestras que se encuentran en las aulas, reconocer a esos educadores con funciones de gestoría como directivos, inspectores, administradores, cuerpos sindicales, a esos dirigentes maestros que conforman las élites de poder, etc, pues todos ellos y ellas tienen un perfil construido históricamente donde se han fraguado distintos nudos que antes habría de aprender a desanudar y con sus hilos disponerse a construir nuevas historias, donde el hilo principal sean sus actores.

Y entonces ¿cómo habría que iniciar esta compleja tarea? Se trata de volver a ser ese sujeto que:

- ... desde su decir-hacer forjar confianza en estos tiempos de desconcierto y pérdida valoral que propician la hegemonía de un círculo vicioso de acciones nocivas de unos hacia los otros con altos costos de credibilidad, se trata de contribuir desde la educación cambiarlo por un círculo virtuoso donde los educandos se formen en valores y virtudes que le predispongan a elegir bien y por tanto al practicarlos con excelencia para el enriquecimiento humano, que permita vivir asumiendo el valor de la libertad en lo social.<sup>267</sup> Educar para construir confianza exige ser un sujeto que inspire confianza porque sabe vivir la confianza<sup>268</sup> desde el ejercicio de una práctica educativa que se asume con responsabilidad y satisface la exigencia de los demandantes. Para romper el círculo vicioso de la desconfianza y la corrupción los implicados de la educación necesitan un gran esfuerzo de transformación de actitudes y valores, que serán transformados en la medida en que se asume y se construya la necesidad de modificarlos.

---

<sup>264</sup> AGUIRRE, Lora María Esther. "Recuerdos y epopeyas: aproximaciones a la memoria de la educación". En *Rostros históricos de la educación. Miradas, estilos, recuerdos*. CESU-CFE, México, 2001, pp.59-61.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> Cfr. LATAPI S. Pablo. "Magisterio: profesión despojada". *Proceso* No. 1176, Mayo, 1999. El autor plantea la presencia de un poder social, un poder discreto que se basa en la prestación de un servicio indispensable que se despliega en una red de relaciones, donde se legitima la función de enseñar, señalando que este poder se ha disminuido bastante hoy día.

<sup>267</sup> Cfr. CORTINA, Adela. *Las tres edades de la ética empresarial*. En *Construir confianza*, op. cit. p.20-21.

<sup>268</sup> "...la confianza es un recurso escaso y que, sin embargo, es la argamasa que une a los miembros de la sociedad..." *Ibidem*, p.27.

- ... construya conciencia sobre las dinámicas económicas, políticas, sociales, culturales y educativas que se ciernen sobre el mundo, y aliviarse de su ceguera histórica sobre los sentidos de la educación. Para ello necesita recuperar su capacidad de pensar y desde este ejercicio intelectual construir conciencia y saberse como parte de un mundo en el que se despliegan fuerzas distintas cuyos poderes lo determinan,<sup>269</sup> poderes que no pueden cambiarse por el deseo de hacerlo, sino que exigen primeramente un conocimiento-conciencia sobre ellos, para luego hacerse de voluntad para atender los problemas estructurales desde los espacios que fugazmente se muestran en la cotidianidad de la vida educativa y de este modo forjar el sentido que nos permita recuperar nuestra dignidad humana.<sup>270</sup>
- ... cree nuevos ambientes institucionales portadores de reconocimiento y posibilitadores de sentidos, lo que tiene que ver con nuevos procesos de formación y actualización de docentes y además, tiene que ver con nosotros mismos, en luchar por un autorreconocimiento para recuperar la capacidad de pensar, de ser y estar dando sentidos a los espacios del aula y sus procesos de gestión.
- ... en los espacios educativos u organizadores de la educación requiera de la academia, de la reflexión crítica para reconocer la naturaleza y complejidad de los problemas y pensar en procedimientos que desafíen la institucionalidad establecida para resolverlos. La academia es ese lugar para el re-encuentro los implicados en la educación y de un ejercicio intelectual compartido en donde contribuye a la toma de decisiones conscientes de los desafíos que los mismos imponen, pues la vida en academia conlleva retos, pues por un lado exige saber vivir juntos, reunirse como personas que se saben diferentes pero capaces de construir puntos de acuerdo, enfrentando lo que Kant llamó "nuestra insociable sociabilidad"<sup>271</sup> y reconocer juntos los intereses que reúnan, desechando los que nos enfrentan y nos alejan de esta exigencia, y atrapado en la prisa, en lo simple, lo individualista, cada uno merma la capacidad de la filia y la sensibilidad para reconocernos como parte del mundo, volver a la academia es saber más que nunca "...ahora estamos urgidos a encontrarnos desde nosotros mismos, sin otra recompensa que ser, sin otro sentido que simplemente encontramos."<sup>272</sup>
- ....se forme y actualice no sólo para habilitarse en los procesos de enseñanza, sino que contribuyan a pensar en la importancia de su tareas vistas como acciones trascendentes en la conformación del mundo contemporáneo, que comprenda que su hacer no es aséptico de las problemática que signan nuestro tiempo, por lo que necesita al formarse y/o actualizarse trabajar preguntas como ¿Qué está pasando en el mundo? ¿Cómo se está reconfigurando? ¿Qué estados anímicos se están propiciando? ¿Qué papel está jugando la educación en ello? ¿Cómo estamos participando los educadores? ¿Cuáles son los principales problemas de la educación hoy? ¿Cuál es el poder de las micro prácticas educativas para transformar las dinámicas sociohistóricas del presente? ¿Cuáles son los retos de los educadores para formar ciudadanos en el presente para el futuro? ¿A qué necesidades y exigencias políticas y económicas responden la gestación de los sistemas educativos latinoamericanos? ¿Qué tendencias en la formación han determinado los sentidos educativos en Latinoamérica y en especial en México? ¿Cuál es

<sup>269</sup> TOURAINE, Alain. "Sobre el pensamiento de Foucault. En: *Crítica de la Modernidad*. FCE., México, 2001 (2ª edición en Español) p. 166.

<sup>270</sup> BLOCH dice que la sociedad debiera conformarse por sujetos eruidos. Citado por Habermas en *Política neoconservadora, trabajo, socialismo y utopía hoy*. Ensayos Políticos, Península, Barcelona, 2000, p 45.

<sup>271</sup> KANT, Emanuel. Citado por Fernando Savater En *Las preguntas de la vida*. Ariel, México, 1999, p.203.

<sup>272</sup> ZEMELMAN Merino, Hugo. *Necesidad de conciencia. Un modo de construir conocimiento*, op. cit., p. 112.

proceso de constitución del sistema educativo mexicano? ¿Cuáles son sus logros y cuáles sus deficiencias ante las demandas educativas a lo largo de su historia? ¿Qué exigencias de transformación se le imponen a la educación y cuáles son sus posibilidades para enfrentarlas dada su propia historia? ¿Qué procesos económicos, políticos, sociales están presentes en los problemas educativos de las aulas? ¿Qué retos de transformación política, económica, curricular, didácticas, tienen los espacios educativos del presente para brindar una formación que responda a los retos que imponen ser ciudadano del tiempo presente? ¿Cual es su relación con la política? ¿Desde la educación se puede enfrentar la tendencia a la minimización humana? ¿Por qué es la gran necesidad de estos tiempos? Y otras tantas que podríamos plantear.

- ... la formación tradicional basada en la acumulación de información ha dejado de tener presencia, hoy se requiere una formación que habilite la capacidad de pensar, de trabajar las preguntas de la vida y construir competencias para resolverlas, de tal modo que los programas de formación de profesores necesitan trabajar las preguntas que nacen en el seno de las aulas y enfrentar el instinto conservativo ya anunciado por Bachelard donde el "...el instinto formativo acaba por ceder al instinto conservativo. Llega un momento en el que el espíritu prefiere lo que confirma su saber a lo que lo contradice, en el que prefiere las respuestas a las preguntas..."<sup>273</sup> Pensar para responder nuestras preguntas despiertan procesos adormecidos como la responsabilidad, el atreverse a hacerse cargo de lo que sólo a cada quien le compete y que otro no lo hará. Preguntarse y construir la valentía de construir respuestas propicia la emergencia de responsabilidad para resolver en lo concreto la grandeza de la propia existencia, pues se construye una actitud distinta ante el tiempo que se vive y el que vendrá al dejar de verse como inexorable, y en vez de ello, se asume como visión posible en la medida del esfuerzo de pensarla y actuarla para aportarla a la historia social como realidad..

---

<sup>273</sup> BACHELARD, Gastón. *La formación del espíritu científico*. Ed. S.XXI, México 1983, p. 17.

## CONCLUSIONES

Esta parte del documento exige detenerse para revalorar el esfuerzo sin que esto, clausure las ideas, sino que por el contrario, cerrando-abrir un abanico de problemas contenidos en lo bosquejado. En este sentido, se requiere hacer tres altos, el primero para cavilar sobre el asunto de la escritura, un segundo para expresar los aprendizajes concretos y por último, plantearse las nuevas responsabilidades por asumir.

### *1. Escribir, escribiéndose...Una reflexión preliminar..*

Para adentrarse por esta reflexión algunos autores ayudan desde argumentos como:

*"Quien escribe tiene ante sí al infierno mismo, y no encuentra más guía que una palabra o una pregunta que [...] Escribe para quedar al descubierto, para hacer del dentro un afuera, para hacer de la entraña una imagen y un signo. El cuerpo queda amagado por ese signo, expuesto a su turbia luminiscencia. Pero sólo entonces aparece en cuanto cuerpo...."*<sup>274</sup>

*"Escribir el secreto y comunicarlo, son los acicates que mueven al escritor. El secreto se revela al escritor mientras lo escribe..."*<sup>275</sup>

*"...la escritura [...] está siempre enraizada en un más allá del lenguaje, se desarrolla como un germen [...] amenaza con un secreto, es una contra-comunicación, intimidada. Encontraremos entonces, en toda escritura, la ambigüedad..."*<sup>276</sup>

Estas ideas ayudan a expresar el mundo de sensaciones desencontradas ante las páginas escritas, sensaciones provocadas por múltiples circunstancias, y en especial por la agresión al mundo de seguridades aprendidas en la misma formación como profesora normalista, donde el rol profesional transmitido era muy claro, ¡transmitir conocimiento, nunca producirlo!, formación que ha dejado una marca indeleble pero muy eficaz en la inconciencia y que en el momento de enfrentar tal determinación salta y acecha con sus dictados y grita preguntando ¿escribiste?, ¿para qué?, preguntas que exigen respuestas y al intentar responder se transita entre la autodescalificación hasta la tímida argumentación de su utilidad, donde ésta, no queda muy clara con la consabida angustia. Por tal motivo, es necesario aprender de la estrategia argumentativa de Giddens<sup>277</sup> para no colocarse en los extremos –de lo exitoso o pobreza del trabajo-, sino en la experiencia formativa, lugar que ayuda a reconocer otros aspectos importantes, -aunque propios del plano subjetivo- que son finalmente es un punto nodal pues ¿quiénes son los hacedores de políticas públicas? Nada más y nada menos que personas de carne y hueso que imprimen su razón y su pasión a la hechura de sus acciones.

Desde esta prioridad y sin dejo de timidez, vale responder que esta escritura rasgó el lenguaje estructurado y frío de todos los días, que en los momentos de redacción se experimentó el auto-permiso del fluir de palabras siendo irreverente con ese modo de escribir

<sup>274</sup> ESPINOSA Proa, Sergio. *¿Quién escribe?* Conferencia leída el día 17 de octubre de 2001, en el Auditorio del Museo de Arte Abstracto "Manuel Felguérez", de Zacatecas, dentro de las actividades de la 2ª Feria del Libro y la Lectura Zacatecas 2001. <http://aparterei.com/ap1911.htm>

<sup>275</sup> ZAMBRANO, María. "Hacia un saber del alma". Citado en Revista Metapolítica, No. 43, Marzo-abril, 2004, p.37.

<sup>276</sup> BARTHES, Roland. "¿Qué es la escritura?" En: *El grado cero de la escritura. Seguido de nuevos ensayos críticos. Siglo XXI, México, 1985. p.27.*

<sup>277</sup> Los problemas sociales y políticas exigen situarse en un lugar que de salida a sus conflictos, donde pensar en una tercera vía más que en su antagonismo, ayuda de acuerdo a este autor a enfrentar el cambio epocal. Cfr. GIDDENS, Anthony. "La tercera vía y sus críticos". En: *La tercera vía y sus críticos. Taurus, México, 2001, pp.11-36.*

destinado a la copia, a la fidelidad de las ideas objetivas con exigencia de empiria; se desafiaron los cánones del buen decir ausente del gozo de cada palabra, se dio un escribir distinto dando lugar al deseo de decir-se, y en esas palabras, atreverse a soportar la singularidad de quien escribe.

¿Se logró? No interesa una respuesta positiva o negativa sino situarse en el intento, desde donde tampoco es importante ya la respuesta sobre el fin pragmático del escrito fincado en una utilidad práctica ya sea por la calidad de la información o la lógica de construcción, -la información ahí está acompañada de sus fuentes-, cuando lo que se releva es el proceso de razonamiento-sentimiento experimentado desde el cual se buscó, hurgó, reconoció y aprehendió el mundo que se vive, activando un reencuentro entusiasta con la educación desde un lugar nunca sospechado: la administración pública.<sup>278</sup>

De este modo, sin dejar de valorar la información contenida en este trabajo, se quiere resaltar el impacto de ésta en la conciencia y destacando que en este proceso seguido, donde se privilegió el deseo por informarse-formarse desde un leer y escribir distinto, ya que fueron actos de liberación, de reencuentro y de asombro por el cúmulo de imágenes visitadas, que propiciaron un despertar de las palabras propias, que tan habituadas al mismo decir, ya no decían nada. Se ha tenido la intención de dar a la palabras de la fuerza de la razón pero cargadas emoción, reactivando capacidades acalladas, y ahora revitalizadas se asumen con la responsabilidad que las mismas ameritan, esto es, asumir el sentido del trabajo que apunta hacia exigencia de hacer política pública desde la educación, pero no mecánicamente, sino con la fuerza esta unión de razón, emoción y pasión, tan necesarios en la construcción de proyectos.

## ***2. ...la educación ante el reto de las políticas públicas.***

La experiencia formativa dejó algunos reconocimientos, que ahora se perciben como exigencias a considerar si queremos darle a la educación un giro que la coloque en la cresta de los cambios sociohistóricos:

- Los educadores no podemos avanzar en esta tarea, ciegos de mundo, necesitamos informarnos-formarnos sobre temas económicos y políticos que aunque parecen ajenos a nuestra práctica, no lo son. Así, urge enterarnos con el debido rigor teórico sobre los impactos en la educación de la globalización del mundo contemporáneo pues a la vez que aglutina, distancia, reúne y disloca, ya que al dominar, se deslegitima por sus impactos en lo social; se necesita reconocer las fuerzas dominantes que orientan hacia valores ideológicos maquillados de una idea de progreso que impide ver sus otras dimensiones de trasfondo, donde se gestan sin nuestra conciencia, procesos que atentan contra la existencia digna; urge saber qué le ha venido sucediendo al Estado, cuya razón de ser ha sido herida y agonizante se ve impedido para ordenar y posibilitar formas de civilidad justas y solidarias, que nos inhibe entender qué lo ha venido disminuyendo para construir estrategias que lo recuperen para que renazca con una fuerza vital capaz de incidir en la recomposición del mundo. En fin, se necesita realizar una lucha frontal

---

<sup>278</sup> Cuando comentaba que estudiaba una maestría en Administración Pública, la mayor parte de las personas expresaban su desconcierto y hasta reprobación de mi estancia en tal ámbito. Ahora lo entiendo, se piensa que el espacio externo es el responsable de nuestro moldeamiento formativo, y por tanto, en ese lugar, yo sería formada de un modo ajeno a mi campo de experiencia, pero no fue así, seguí siendo educadora, pero ahora enriquecida por los aportes del campo de la administración pública.

contra la ignorancia que nos impide mirar, porque ciegos desgastamos nuestra energía en políticas de corto alcance que dejan de largo en el proceso decisorio el entrecruzamiento de diversas realidades que exigen un análisis teórico y político de fondo, de otro modo, este olvido es costoso pues las realidades no reflexionadas avanzan y se cobran caro esos intentos entusiastas, pero finalmente ingenuos.<sup>279</sup>

- Así como resulta prioritario saber las lógicas del mundo del que somos partícipes, es imprescindible saber-se en el propio espacio de la práctica educativa, ahondar en los asuntos de la educación para problematizarla, decidir y actuar solucionando pertinentemente las diversas situaciones que la aquejan y le impiden el cumplimiento de su fin social. La educación, como responsabilidad del Estado debiera ser un nicho de fuerzas que la orientaran por políticas creadas desde el reconocimiento de lo complejo de esta actividad social, reconociendo tanto las oportunidades como los nuevos problemas que el mismo proceso conlleva, llegando a resultados conscientes de los éxitos como de las faltas.<sup>280</sup> En este sentido, los educadores enfrentamos el desafío de aprender a construir problemas en la especificidad de los asuntos educativos, lo que exige saber escudriñar en lo aparentemente simple enfrentando nuestro propio modo de pensar esas circunstancias. Por ejemplo, ¿cómo se piensa el tiempo?, si la realidad educativa la percibimos como causalidad entre pasado, presente, futuro, se asume que las tendencias históricas no pueden ser frenadas ni reorientadas por nuestra participación oportuna que precisamente aporta la concepción de políticas públicas, lo que exige a la vez que se profundice en los contenidos de la educación, y se revisen los conceptos desde los cuales ordenamos los descubrimientos para hacernos de herramientas conceptuales más potentes producto de una apropiación ya no sólo pedagógica, sino filosófica, epistemológica, sociológica, psicológica, política, económica, es decir, movernos en la inter-disciplina y definitivamente hacer academia, de otro modo no podremos construir problemas con la calidad teórica que se amerita y por tanto, nuestro deseo de cambio no se perfilará en una política que se concrete en acciones puntuales y atentas a los procesos que ella misma desencadene.
- Ahora bien, asomarse al mundo, desde el mundo de la educación, esto es, apropiarse de los sentidos micro y macro estructurales del fenómeno educativo, necesita apoyarse en una actitud optimista que ayude a superar la sensación de vértigo que causa al saberse en medio de complejas realidades cuyas fuerzas entrecruzadas amenazan con un descuartizamiento conceptual y emocional que atenta contra el *statu quo* intelectual heredado del normalismo. Este optimismo es fundamental para pasar del caos que se descubre, y emerja del deseo de pensar-hacer lo distinto y necesario que enfrente valientemente las tendencias *in situ* haciendo política en cada momento, por tanto, haciendo de la educación una coyuntura. La actitud optimista no postergada, sino que al conocer el entramado de la educación al trasluz de la complejidad sociohistórica capta sus tendencias y situados en ella se piensa, se revisa, se toman decisiones, se viven los riesgos en medio de la oportunidad en ese caso, de administrarla desde el enfoque de las políticas públicas, rescatándola de los dictados de un solo poder para vivir en el interjuego de sus fuerzas vivas desde estrategias siempre perfectibles para propiciar una educación con y para todos y todas. Hacerse de una actitud de optimismo en la educación es precisamente asumirse como un hacedor de políticas públicas, pues esta estrategia exige de educadores que se asuman como actores, de educadores que

---

<sup>279</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" En: *Hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México, 2000, pp. 15-18.

<sup>280</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" En: *La implementación de las políticas públicas*. Porrúa, México, 2000, pp. 16-17.

superen esos viejos valores ideológicos y demagógicos del mundo magisterial que sólo nos confinan al cumplimiento de un rol que impide pensar y participar con autonomía en los problemas de hoy para educar verdaderamente a los niños y niñas a los jóvenes y a la gente madura, quienes tienen derechos de una vida digna, donde la educación juega un papel central, pues es el espacio donde se puede enseñar a pensar y decidir la vida, es el espacio donde se forja los más grandes valores que rescatan ese lado humano también presente, en la barbarie, la incivildad.

- Reconocer los problemas nodales de la educación llenos de mundo, conlleva estar atentos a situaciones, que a fuerza de su presencia por su misma historia, parecen haberse vuelto una forma de cultura, como son esos añejos problemas de la democracia, la burocracia y las múltiples formas de corrupción que se fraguan en medio del desenfreno de una institucionalidad empobrecida de razones fundantes para organizar y construir lazos que reúnan con una finalidad social. Estamos por tanto, ante problemas estructurales de la educación que merecen un análisis riguroso que dé cuenta de su montaje histórico y desde una política conceptual reconocer salidas, lo que nos sitúa en el problema de enfrentar la seducción del pensamiento instrumental y pragmático, simple y descomprometido a pesar de que ofrece soluciones eficientes y eficaces, ya que al no ahondar en las profundidades de la realidad se dejan de ver las tendencias y sus efectos en el futuro. La educación es el futuro hecho en el presente, por tanto, se tiene una gran responsabilidad ante las políticas desde las cuales se pone en movimiento, de ahí la importancia del enfoque de las políticas públicas en y para la educación, pues propicia asumirse en medio de problemas sintiendo la necesidad de reconocer ámbitos donde las fuerzas intervinientes se reúnan de un modo distinto y den lugar a procesos más responsables, es decir, más incluyentes y atentos de los problemas fundantes de la educación.
- Se necesitan recuperar los nexos entre educación y política, donde cada uno demanda reivindicar su potencialidad conceptual, ya que la educación como técnica para formar recursos humanos ha demostrado su insuficiencia en estos tiempos de crisis social, económica y cultural, lo mismo que la política, que si bien es un ámbito instrumental, es el ámbito de la práctica concreta, esas decisiones necesitan ser producto de un esfuerzo de conciencia, de modo tal que urge considerar sus momentos, donde cabe rescatar la preocupación de Lasswell, quien abogaba por un proceso de política dejando entrar momentos para considerar a los actores, los ámbitos de influencia, las finalidades, el orden lógico, etc, por lo que hablar de política implica saber hacer políticas en medio de las dinámicas propias de los fenómenos que se atienden. Pensar la relación educación-política-políticas públicas implica conocer y transformar los procesos estructurales de cada espacio, pues éstos los gobiernan imprimiéndole rumbos que ya no responden a las demandas del presente, por lo que urge destrabarlos reconociendo vías alternas propicias para su reencuentro en estos tiempos tan urgidos de esta relación.

Por todo lo dicho hasta aquí, es importante además resaltar un aspecto importante, la necesidad de concebir a la educación en toda su magnitud social, sobre todo en estos tiempos tan adversos para la existencia humana, donde parece estarse gestando una deseducación, una regresión a situaciones que parecían estarse superando como la civilidad, el sentido humano hacia lo humano, hacer del mundo una morada para habitar con dignidad, que eran premisas de la idea de progreso que nos dejó el advenimiento de la modernidad. La razón humana si bien se ha desarrollado y nos ha llevado a la cúspide de grandes descubrimientos que prometen mejorar la existencia humana en la adversidad del mundo, también nos ha puesto en el límite de situaciones vitales para la vida social al estar ciega a

ideas que estaban incubadas en su seno y hoy se desatan ante una razón instrumental desprovista de herramientas para enfrentarla.

En estos tiempos ¿pensar en el poder de la educación ayuda a constituirse en el campo de la posibilidad? Sin que se vea como un pensamiento idílico, es importante pensar en este poder, un poder que es capaz de incidir en el forjamiento de una subjetividad social crítica y sensible que se ubique en el Hoy, que exige a quienes enfrenten esta tarea, hacerlo conscientes de la adversidad que ello implica, pero donde no hay otra alternativa, es hoy o nunca. La educación es un acto social que si bien se va fraguando en el presente -no exenta del influjo seductor de su pasado-, sus resultados son en tiempos distintos, algunos ahora, otros mañana, y muchos otros en mañanas más lejanos, por tanto, es un acto político que no es de la naturaleza que nuestros actores políticos hambrientos de poder ocupan, es un acto político para actores visionarios que le apuestan a la construcción de la historia, que se saben hacedores de una política crítica que hace historia.

Este es el gran valor de la educación que habría que resaltar y aquilatar, al educar se trabaja con el tiempo, se forja historia aún en su acto más instrumental, donde el reto es que no sea así, sino que sean actos donde se articule memoria, sentido y voluntad en actos, a fin de que en el proceso mismo se atiendan los déficits que la misma tarea deja ver, pero desde un pensamiento crítico y vigilante del futuro que estamos haciendo en cada acto pedagógico en ese instante donde se imprime el valor de educar mediado por un conocimiento-conciencia capaz de volcarse en políticas concretas, viables y factibles que en medio del caos impriman sentidos en el corto y largo tiempos de la historia.

### ***3. Del reconocimiento a la construcción de compromisos....***

Este valor histórico-político de la educación, abre nuevos asuntos por revisar, deja tareas necesarias para avanzar en esta propuesta de hacer una educación por políticas públicas:

**Políticas públicas como contenido de actualización de profesores .** Los programas de formación de profesores de la educación básica, tienen tiempo ya que no responden a las necesidades formativas de los maestros, debido a que centran en lo instrumental, en el proceso didáctico no pensado como construcción personal, sino como el seguimiento de pasos para el logro de aprendizajes curriculares a la vez cargados de sentidos formativos que no son una pregunta del maestro ¿hacia donde se encamina la formación que concreto en el aula? ¿qué estados emocionales, cognitivos, relacionales, valores desatan? La capacidad de pregunta se encuentra cercenada. Los programas necesitan ser otros, necesitan realidad, necesitan contribuir a que los profesores se piensen en el mundo desde su mundo, por ello, considero que este ejercicio realizado puede tornarse un contenido curricular que pudiera ser parte de las propuestas de formación, esto es, contribuir a pensar a la educación como política pública, teniendo como ejes los criterios del capítulo IV. Esto pudiera concretarse en una política pública en materia de formación de profesores, recuperando entonces sus momentos, la reglamentariedad jurídica de la administración pública, etc. Sería importante revisar las tendencias en la formación de profesores pensándolo ahora como futuros actores de la educación, pensándolos como ejecutores de políticas públicas, tarea amplia y vasta, pues significa introducirse a ámbitos complejos como: las reformas curriculares, las instituciones formadoras de docentes, los problemas de las prácticas, etc.

**De políticas de gobierno a las políticas públicas en la educación.** Este esfuerzo lleva a plantear preguntas como ¿cómo piensan las políticas públicas los encargados de dirigir la educación?<sup>281</sup> Los encargados de alto nivel en la estructura administrativa de la SEP tienen acercamiento a este término, ¿cómo lo piensan, lo viven, lo impulsan? Este podría ser un nuevo sentido por indagar en esta necesidad de una educación por políticas públicas.

**Volver a la paideia.** Los educadores necesitamos volver a la paideia ¿por qué?, porque es un concepto adormecido en la conciencia que necesita despertar y recuperar el lugar-guía que la educación de estos tiempos necesita. La paideia es un viejo concepto que dentro de sí guarda significados importantes que ofrecen la posibilidad de otras salidas a la crisis educativa de nuestro tiempo, la paideia era una educación como acto político, formaba ciudadanos, gente que de manera natural se sentía parte de los problemas y tomaba decisiones ante ellos, dicha capacidad que ha sido relegada al privilegiar otras capacidades humanas más propicias para fines materiales. Ahora, este concepto subyace como remembranza, se pronuncia y trae ecos agradables pero no sabemos cómo rescatarlo de la memoria social sedimentada, por ello urge una investigación sobre este tópico que nos reencuentre con el corazón de la educación, que sin verla como una esencia, sí funge como un aspecto fundante de la educación, que necesitamos recuperar y encarnar para hacer de la educación una actividad social a la altura de nuestro tiempo. ¿Es posible hacer política pública sin conciencia de la naturaleza fundante del proceso educativo? ¿Las políticas educativas hasta el momento realizadas tienen en cuenta este aspecto?

**Razón de Estado y Educación.** Este trabajo permitió pensar en la naturaleza del Estado, pensar su razón de ser que ha generado el deseo de adentrarse por este asunto sobre todo, cuando la educación se vuelve una estrategia del Estado desde la cual cumple su sentido como tal, por tanto, queda impregnada de sus sentidos y problemas. Esta articulación en la medida en que se trabajara podría ayudarnos a salir de viejas discusiones que ya no avanzan como eso de lo público y privado de la educación, el derecho social de la educación, etc. Se trataría de reconocer al Estado como una construcción histórica que cuya estructuralidad necesita ser reflexionada para pensar, llenos de significados, el Estado de ahora, y por tanto, en éste, a la educación en sus propias crisis estructurales.

Como puede verse, las tareas se abren ya desbordadas en sí mismas, lo que demuestra la importancia de que la educación sea atendida desde distintos ámbitos, donde la investigación juega un papel también fundamental. Por el momento, podemos decir, que esto de ver a la educación como política pública, ha propiciado un reencuentro distinto con el fenómeno educativo, un reencuentro donde se ha comprendido la importancia de no radicalizar, sino de asomarse y ser capaz de buscar opciones para arribar a propuestas necesarias desde el espacio que se vive y construye como Educadora con la responsabilidad asumida en este trabajo.

---

<sup>281</sup> Sugerencia realizada por Mtra. Adela Figuero Reyes, que en este trabajo ya no le encontré lugar por su estructura, pero que me lleva a pensar otro proceso a indagar.

















# BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis F.(1992) "Gestión gubernamental y reforma del estado". En Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, CONACYT- CNCPyAP.

AGUILAR Villanueva, Luis F.(2000). "Estudio Introductorio". *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México.

AGUILAR Villanueva, Luis F. (2000). "Estudio introductorio" En: *Hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México.

AGUILAR Villanueva, Luis F.(2000), "Estudio introductorio" En: *La implementación de las políticas públicas*. Porrúa, México.

AGUIRRE, Lora María Esther. (2001). *Recuerdos y epopeyas: aproximaciones a la memoria de la educación*. En *Rostros históricos de la educación*. Miradas, estilos, recuerdos. CESU-CFE, México, ..

ARNAUT, Alberto. (1998). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México*. SEP, México.

ARNAUT, Alberto. (1998). *Introducción*. En: *La federalización educativa en México*, SEP, México.

BACHELARD, Gastón. (1983) *La formación del espíritu científico*. Ed. S.XXI, México.

BARRÓN Tirado, Concepción.(2000). *La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización*. En *Formación en competencias y certificación Profesional*. María de los ángeles de Valle Flores Coordinadora. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades-Centro de estudios sobre la universidad. México.

BARTHES, Roland.(1985) "¿Qué es la escritura?" En: *El grado cero de la escritura*. Seguido de nuevos ensayos críticos. Siglo XXI, México.

BAUMAN, Zygmunt. (2001). *La globalización. Consecuencias humanas*. FCE, México.

BAUMAN, Zygmunt. (2002). *Vivir juntos en medio de las diferencias*. En *busca de la política*. FCE, México.

BERGER, Peter L. y Thomas Luckmann. (1986). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.

BOURDEAU, Pierre.(2000). "Contra el fatalismo económico". En *Revista Viento del Sur*. No. 17, México.

BRUNER, Jerome.(1977). "La importancia de la habilidad o la habilidad de la importancia". En *La importancia de la educación*. Paidós Educador, España.

BRUNNER, José Joaquín. (2001). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe..

CALDERÓN Ortiz Gilberto. *La administración pública en México y su futuro*. Gestión y Estrategia. Departamento de Administración. Revista versión en internet <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc2.html>

CALDERÓN Ortiz, Gilberto. *Educación y administración pública en México*. Gestión y estrategia / No. 11-12 Número doble / Enero-Diciembre, 1997/UAM-A. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc09.htm>

CALVO, Juan.(2002). "En la toma de decisiones se hace efectiva la descentralización". *Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática*, México, 15 de Febrero. <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/jcalvo.html>

CAMPOS, Julieta.(1999). *¿Cómo alcanzar la educación para todos?* En *Educación en el Siglo XXI*. Fernando Solana, Compilador. Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Universidad Autónoma de Nuevo León-Editorial Limusa, S.A., México.

CÁRDENAS Jiménez, Alberto.(2001) "Ética, conocimiento y transformación social". En *Educación para construir el sueño*. Carlos Núñez, Compilador. ITESO-CEAAL-UPN, México.

CASTRO, Inés. *Escuela y formación ciudadana*. (2002). En *Visiones latinoamericanas: Educación, política y cultura*. Plaza y Valdés, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México.

CORRALES, Javier.(1999). *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. OPREAL, No. 14- Julio.

CHONCHOL, Jacques. (2002). *El poder en la economía mundial*. En *Globalización, Estado, poder y ciudadanía*. América Latina, Revista No. 1 del doctorado de las sociedades latinoamericanas. Primer semestre, 2002 Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

*Diccionario de la ciencia política*.(1988). Siglo XXI, México.

DÖRING Erika y Carmen Evelia Hernández. *Administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*. *Gestión y Estrategia*. Departamento de Administración. Revista versión en internet <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm>

DROR, Yehezkel.(1970) "Prolegómenos para las ciencias de políticas" En: *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador. Porrúa, México, 2000.

DURKHEIM, Emilio.(1997). *La educación. Su naturaleza y su función*. En *Educación y sociología*. Colofón, S.A., México.

ESPINOSA Proa, Sergio. (2001). *¿Quién escribe? Conferencia leída el día 17 de octubre de 2001, en el Auditorio del Museo de Arte Abstracto "Manuel Felguérez", de Zacatecas, dentro de las actividades de la 2ª Feria del Libro y la Lectura Zacatecas*, <http://aparterei.com/ap1911.htm>

FULLAT, Octavi. (2001)*Antropología y educación*. 1ª reimposición, Universidad Iberoamericana, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

GARZÓN, G. David.(1986) " De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso". En: *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador. Porrúa, México, 2000.

GENTIL Pablo. (2002). *Foro de Formación del Primer Congreso de la Educación de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática*. 13 de abril de <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/pgentil.html>

GIDDENS, Anthony. (2001) "La tercera vía y sus críticos". En: *La tercera vía y sus críticos*. Taurus, México.

GRAY, John.(1999). *Las desilusiones del capitalismo globalizado. Falso amanecer*. Nexos 260, agosto, [http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/gray\\_a.asp](http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/gray_a.asp)

GUEVARA Niebla, Gilberto.(1992). "El malestar educativo". En revista Nexos No. 170, mes de febrero, México.

GUEVARA Niebla, Gilberto. *Democratizar la educación, fundamento de la evaluación externa*.<http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/docs/seminario/private/ponencias/tema4/guevara.htm>

HABERMAS, Jürgen.(1996). *El espacio público*. NEXOS, No. 224, Agosto, México.

HABERMAS, Jürgen. (2000). *La desobediencia civil. Piedra de toque del Estado democrático de derecho*. En *Ensayos políticos*. Península, Barcelona.

HELLER, Agnes.. (1991). *Nueva visita a «El concepto de lo político»* En: *Historia y futuro*. Ediciones Península, Barcelona, España.

HIRSH Adler, Ana. (1997). *Educación y Burocracia. La organización Universitaria en México*. Guernika, México.

HOUTART, Francois. El estado actual de la globalización. [http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=1315](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=1315)

HOYOS Medina, Carlos Ángel.(1997). *Epistemología y discurso pedagógico. Razón y aporía en el proyecto de la modernidad. En Epistemología y objeto pedagógico. ¿Es la pedagogía ciencia?. 2ª ed. Plaza y Valdés, México.*

IANNI, Octavio. (2002). *La sociedad global. Siglo XXI editores, México.*

IBARROLA, María de.(1999). *Educación a lo largo de la vida: punto de partida y metas. En Educación en el Siglo XXI. Fernando Solana, Compilador. Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo-Universidad Autónoma de Nuevo León-Editorial Limusa, S.A., México.*

LASSWELL, Harold D.(1951) "Orientación hacia las políticas". En: *El estudio de las políticas públicas. Luis F. Aguilar Villanueva, Compilador. Porrúa, México, 2000.*

LATAPI Sarre, Pablo. La Desigualdad Educativa en México.[http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Latapihtml/Lat\\_Cp2.htm](http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Latapihtml/Lat_Cp2.htm)

LATAPÍ Sarre, Pablo. (1997). *El informe Delors. En Tiempo Educativo IV. Universidad Autónoma de Aguascalientes-UNAM, México.*

LATAPÍ Sarre, Pablo.(1998). "Un siglo de educación nacional". En *Un siglo de educación en México, Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada-Consejo Nacional para la cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México.*

LATAPI S. Pablo.(1999) "Magisterio: profesión despojada". Proceso No. 1176, Mayo, 1999.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. ( ) Capítulo IV, Sección 1, artículo 37.SEP, México

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN Pública Federal, publicada el 21 de mayo del 2003. <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#t1>

LÓPEZ Rodríguez, Juan Carlos.(1999). *El federalismo educativo del tercer milenio. En: La Educación Básica ante el nuevo Milenio. Memoria, Vo. 1, Comisión de Diputados de la Comisión de Educación del H. Congreso de la Unión y la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, México.*

MACIEL Pardiñas, Helios.(2002). "Soberanía de las políticas educativas." Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. *Hacia una alternativa democrática, Ciudad de México, 8.* <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/hmaciel.html>

MAGGUI, Claudio, Dirk Messner, Lucretia Landmann.(2002) "Introducción". *Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del Siglo XXI. En Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global. Nueva Sociedad, Venezuela.*

MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR. (2000). *Texto adoptado por el Foro Mundial de Educación, en Dakar Senegal, del 26 al 28 de abril del año 2000. Tomado de Documentos, en Perfiles Educativos, No. 121, Tercera Época, Vol. XXI, CESU-UNAM, Octubre, México.*

MARCONE, Julieta.(1996). "Los costos sociales del neoliberalismo" En *Revista Vientos del Sur, No. 9, Invierno, México.*

MARTENS Leonard y Roberto Wilde.( 1996). *Una visión del enfoque de capacitación basado en competencias laborales. El cotidiano, No. 79, octubre. México.*

MAYNTZ, Renate. (2002) *Los Estados nacionales y la gobernanza global. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. Octubre.*

McLAREN, Peter. (1993). "Formación escolar del cuerpo posmoderno: Pedagogía crítica y política de encarnación". en *Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo. Rei Argentina S.A. Argentina.*

MEDELLÍN Torres, Pedro. *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa.* <http://www.clad.org.ve/0029100.html> *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*

MENY, Ives y Jean Claude Thoening. (1992) *Las Políticas Públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. Ariel Ciencia Política, España.*

MESSNER, Dirk. (2002) *La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. En Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global. Nueva Sociedad, Venezuela.*

MORIN, Edgar. (1998). "Conciencia ciega". *En Introducción al pensamiento complejo. Gedisa, España,*

NOVO, Enrique, Alberto Chiacchiera y Sergio Bevilacqua. *La región en el marco de la globalización. unrc <http://biblioteca.bib.unrc.edu.ar/completos/corredor/CORREDEF/COMI-B/NOVCHB.HTM>*

ORNELAS Delgado, Jaime. (2002). *Educación y neoliberalismo. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.*

Ortega Salazar, Sylvia. (2000). *Hacia una política de calidad con equidad en la Educación Básica. Revista Educación 2000.*

PRAWDA, Juan. (1987). "Sistema educativo mexicano. ¿Qué es?". *En: Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano. Grijalbo, México.*

PUIGGRÓS, Adriana. (1990). *Imaginación y Crisis en la educación latinoamericana. Alianza Editorial, México.*

PURYEAR, Jeffrey. (1996) *La educación en América Latina: Problemas y desafíos. OPREAL. No. 7, febrero.*

REX, John. Max Weber. (1970). *En Los padres fundadores de la ciencia social. RAISON, Timothy. Editorial Anagrama, Barcelona..*

RUIZ, Aurora (2002). (Coordinadora) *Relataría. La escuela pública. El papel del Estado en la educación. Biblioteca Nueva, España.*

SAVATER Fernando. (2000) *Los caminos para la libertad. Ética y educación. Ariel, México.*

SAVATER, Fernando. (2003) *Educación y tolerancia. <http://www.reforma.com/nacional/Articulo/027297/> Ciudad de México, 12 de julio.*

SCHMELKES, Sylvia. (1998). *La educación Básica. En Un siglo de Educación en México II. Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México.*

SOROS, George. *Capitalismo. global: ¿Última Llamada? <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/soros.asp>*

Subcomandante Marcos (2000) *Nuestro siguiente programa: ¡Oxímoron! Revista Memoria No. 140, Octubre.*

TORRES, Jurjo. (1995) "Las teorías de la Reproducción". *En El curriculum Oculto, Morata, Madrid.*

TORRES, Rosa María. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América. Latina Instituto Fronesis. Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral -CIDI(Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre) [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org).*

TOURAINÉ, Alain. (1997). *La escuela del sujeto. En ¿Podremos vivir juntos? FCE, México.*

TOURAINÉ, Alain. "El sistema y los actores". <http://www.clad.org.ve/anales5/Touraine.html>

ULLOA Herrero, Manuel. (2002). "Financiamiento de la Educación pública en el país". *Conferencia Magistral del 26 de abril, en el Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una alternativa democrática. <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/mulloa.html>*

UVALLE Berrones, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>

UVALLE Berrones, Ricardo. (1993). *Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*. Plaza y Valdés, México-

UVALLE Berrones, Ricardo.(1997). *Políticas Públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático*. En: *Políticas públicas: Actualidad y perspectivas*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Revista No. 35, Julio-Septiembre.

UVALLE Berrones, Ricardo. (1997). *Gestión Pública y reforma de gobierno*. En *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM-UAEM, México,

UVALLE Berrones, Ricardo. *La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador de la Sociedad, el Ciudadano y el Estado*. <Http://www.clad.org.ve/anales5/uvalle.html>

VALENCIA García, Guadalupe. "Las categorías del tiempo social: la relación entre acontecimiento, coyuntura e historia-periodo." En *Tiempo social: una dimensión fundante*. <http://ccu.maz.uasnet.mx/maryarena/abril/alasponencia.htm>

WARLETA, Enrique. *Educación para la paz y la democracia*. Revista Iberoamericana de Educación Número 14, Financiación de la Educación, Mayo-Agosto 1997. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie14a06.htm>

Weber, Max. (2001) *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México.

ZAMBRANO, María.(2004) "Hacia un saber del alma". Citado en *Revista Metapolítica*, No. 43, Marzo-abril,

ZEMELMAN Merino, Hugo. (1998). *De la historia a la política*. Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas, México.

ZEMELMAN, Merino, Hugo. (1999). *Reflexiones en tiempo de globalización. Reformas de estado y reformas educativas*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. La Paz, Bolivia, agosto.

ZEMELMAN Merino, Hugo. (2000) *La historia se hace desde la cotidianidad*. En: *El fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*. Dieterich Heinz et.al. Océano, México,

ZEMELMAN Merino, Hugo (2002). *Formación de Maestros*. Primer Congreso de la Educación Pública de la Ciudad de México. *Hacia una alternativa democrática*. 13 de abril de .<http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/hselmeman.html>

ZEMELMAN Merino, Hugo. (2002). *Necesidad de conciencia. Un modo de construir conocimiento*. Colegio de México, Anthropos -Escuela Normal Superior de Michoacán-Universidad Veracruzana, España.

ZEMELMAN Merino, Hugo. *Debate sobre la situación actual de las ciencias sociales*. <http://ccu.maz.uasnet.mx/maryarena/abril/Zemelman.htm>

ZORRILLA Fierro, Margarita. (2002) *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 4, No. 2, <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html#retos>.