

00463

12



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

División de Estudios de Posgrado

Proyecto para la incorporación del sistema de educación básica a los parámetros internacionales de calidad educativa.

Integra un estudio de caso para el Estado de Yucatán

T E S I S

Que presenta

ARMANDO PERAZA GUZMAN

Para obtener el Grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

284384



Director de Tesis:

DR. VICENTE LOPEZ ROCHER

México, D. F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	6
1. Intervalo epistemológico.	
1.1 El problema del conocimiento.	13
1.2 El fin de la razón.	14
2. Planteamiento teórico y estudio comparativo del modelo público de gestión propuesto	
2.1 Antecedentes	18
2.2 El área atendida	18
2.3 Los procesos aplicados.	23
2.3.1 La organización por proceso	23
2.3.2 La organización por propósito	27
2.3.3 El marco jurídico	28
2.3.4 El modelo de gestión.	29
2.3.4.1 Las tendencias organizacionales	29
2.3.4.2 Los nuevos principios organizacionales	32
2.3.4.3 El enfoque general.	34
2.4 Los tipos de personas	37
2.4.1 Realización de políticas y bien colectivo (una perspectiva estratégica)	39
2.4.2 El modelo de aplicación de políticas	39
2.4.3 Tres escenarios	41
2.5 El propósito perseguido	47
2.5.1 Los parámetros internacionales	48

3. Las constantes simbólicas autoritarias que históricamente han caracterizado la formación del Estado mexicano moderno.	
3.1 El origen de la legitimidad	50
3.2 Un autoritarismo legal.	53
3.3 El nacionalismo mexicano.	56
3.4 La crisis de una república autoritaria.	58
4. Mercado, política y educación. Una propuesta alternativa centrada en el ámbito de la Democracia y los Derechos Humanos.	
4.1 Mercado y política.	63
4.2 El sistema educativo mexicano (SEM).	65
4.3 La democracia autoritaria y la impunidad, un problema de vigencia de los derechos humanos.	67
4.4 Una nueva propuesta democrática como vía para una educación de calidad.	74
5. El sistema educativo y la autonomía como propuesta estratégica de trabajo de los centros escolares.	
5.1 Autonomía y educación.	86
5.2 La autonomía y la gestión educativa.	88
5.3 El proceso de autonomía institucional y las recomendaciones de los organismos internacionales.	89
5.4 El sistema educativo mexicano y la autonomía de los centros escolares.	107
6. Operacionalización metodológica para la implementación del proyecto educativo.	
6.1 Problemática educativa general.	115
6.1.1 Los límites culturales del magisterio.	119

6.2.1 Propósito general	121
6.3 Elementos generales del proyecto de gestión.	124
6.3.1 Autonomía y planificación estratégico situacional en la institución escolar.	124
6.3.2 El contexto socio-jurídico.	125
6.3.3 Educación y normatividad.	128
7. El modelo organizacional.	
7.1 El planteamiento posburocrático.	130
7.2 La acción participativa en el modelo de modernización educativo vigente.	137
7.3 El acuerdo nacional de modernización.	139
7.4 Las líneas estratégicas.	143
7.4.1 La organización del sistema educativo.	143
7.4.1.1 Consolidación de un auténtico federalismo educativo.	143
7.4.1.2 Promover una nueva participación social en beneficio de la educación.	144
7.4.2 Contenidos y materiales educativos.	159
7.4.3 La revaloración de la función magisterial.	165
7.5 Actualización, capacitación y superación del magisterio.	169
7.6 El proyecto de reestructuración del modelo organizacional.	173
7.6.1 El nuevo modelo organizacional.	173
7.6.1.1 El modelo hacia afuera.	173
7.6.1.2 El modelo hacia adentro	178
7.6.2 El perfil jurídico de la nueva escuela y la profesionalización docente.	181
7.6.3 Propuestas para la profesionalización y transformación de la gestión escolar.	183
7.6.3.1 El sustento teórico de las propuestas.	185
7.6.3.2 La maestría en gestión.	191

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto fue pensado a partir del trabajo cotidiano que como asesor en la UPN vengo realizando desde hace más de 10 años. En el transcurso de este tiempo, el análisis recurrente de la problemática educativa en nuestro país me ha llevado a pensar en la existencia –al menos en el ámbito de la educación pública–, de un fracaso continuo de los gobiernos de la revolución en lo relativo a formar cuadros de egresados de nivel básico, con perspectivas para lograr –en base a la preparación adquirida–, tanto acceso a oportunidades dignas de trabajo para los más pobres, como también, el que éstos tengan la oportunidad de mantener un bagaje de habilidades y saberes culturales apropiados para incursionar con éxito en la educación superior¹.

Es verdad que se ha avanzado bastante en el ámbito cuantitativo –con serias objeciones a nivel nacional–, esto es, en cuanto al número de alumnos que actualmente se inscriben a la primaria –aunque los cuadros de salida son deprimentes–, y en la cantidad de aulas en instituciones que a diarios se construyen en la república mexicana.

Sin embargo, la escuela mexicana se ha caracterizado –quizá por estar en el centro de la disputa ideológica para la configuración de un Estado-nación–, en una institución que desvalora y no forma ciudadanos. La poca enseñanza –a través de la historia y el civismo– de estos valores, se ha centrado en el fortalecimiento de la apreciación que los niños tienen en torno su Estado, dejando de lado valores del tipo de los considerados como de formación privada e individual, que se ha pensado que deben ser dados por las familias, la iglesia u otras instituciones privadas extra educativas, y no por la educación pública misma.

¹A este respecto nos remitimos a investigaciones que durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas se llevaron a cabo, como las de Gilberto Guevara Niebla, en donde nos da una panorámica catastrófica de la educación, El Centro de Investigación para el desarrollo (CIDAC) hace la misma reflexión, un poco menos

Los propios maestros, sobre todo a partir de las reformas de 1975, han sido formados dentro del esquema de la formación técnica, para el manejo de ciertas habilidades, para “enseñar”, y no han sido vistos como individuos capaces de transmitir cultura, ya que ésta, una vez más, ha sido considerada como un espacio privado fuera de la labor de la escuela pública, o como nos dice Carlos Ornelas (1995:178):

“El problema tal vez reside en que los textos son considerados por maestros y padres de familia como las fuentes únicas y legítimas del conocimiento, no se les estima resúmenes o interpretaciones genéricas —necesariamente sesgadas— que muestran sólo una parte de una realidad mayor. El culto a los textos como fuente de verdad en cierta forma sacralizó el conocimiento que divulgan. Los maestros propenden a recalcar lo que en los libros se menciona y, salvo excepciones, tampoco ponen en duda la veracidad de los conocimientos. Y esto también les sucede a los futuros maestros, durante sus años de estudio, con el agravante que los mismos formadores de maestros califican de mediocres a la mayoría de los textos. Eso refuerza la tendencia a que los alumnos dependan de la autoridad del maestro y niega la experiencia de las personas y que se pueda aprender por medio de ellas.”

Recientemente —a partir de los proyectos de la modernización educativa de los años 90—, se ha hecho énfasis en el ámbito de los valores, en su enseñanza —quizá aquí estriba el error principal de este proyecto, pues los valores no se pueden enseñar, se aprenden viviéndolos—, sin pensar que la escuela no puede ser enseñante de éstos, sino que los valores se integran a la personalidad de los alumnos a través de su libre ejercicio, dicho de otra forma, no podemos enseñar realmente algo de lo que carecemos.

¿Cómo enseñar lo que es la democracia?, si en nuestras propias instituciones no podemos vivirlas. ¿Cómo preparar a nuestros alumnos para que se incorporen a las formas de trabajo globalizados que requieren de individuos autónomos, con

catastrófico, Guillermo Trejo nos da una visión similar, asimismo Olac Fuentes, y Carlos Ornelas llegan a la misma conclusión. Carlos Ornelas, “*El sistema político mexicano*”, México, FCE, 1995, p. 85

capacidad de innovación e iniciativa?, si en nuestras escuelas la autonomía no existe y la educación que se imparte es memorística, rutinaria, repetitiva y ahoga todo tipo de iniciativas en el estudiante, inhabilitándolo para los niveles de competitividad que requiere una industria globalizada y competitiva a nivel internacional con tendencias a un aumento constante de productividad.

¿Se convertirán nuestras ciudades en refugio creciente de desempleados y desplazados?, ya que éstos están incapacitados para incorporarse a los nuevos esquemas de productividad industrial y comercial, estructurados por las empresas extranjeras que llegan a México.

Estas, y otras muchas otras preguntas han surgido del análisis de la historia de la educación en México hasta nuestros días.

Ahora bien; ¿cómo hacer que la educación transmita los valores y la formación que nuestra niñez necesita? Esta pregunta, que se ha vuelto repetitiva y constante en los ámbitos académicos y políticos ha sido formulada y reformulada de muchas maneras, pero siempre bajo la premisa de que alguien, que generalmente es el Estado, tiene que retomar alguna iniciativa, algún proyecto, o tal vez tenga que generar políticas públicas que logren la gran transformación educativa.

Los grupos económicos privados han presionado hacia un esquema de privatización y competencia mercantil, buscan insertar en el mercado al ámbito educativo para que a través de la competencia pueda lograrse mayor calidad²; sin embargo, y a pesar de varias propuestas en ese sentido no podemos dejar de lado investigaciones como las de Gilberto Guevara Niebla (1997: 99-155), en la que señala que a principios de la década teníamos que el promedio nacional de calificaciones en la escuela pública era de 4.83 en una escala de 1 a 10 y en la privada de 6.55, lo que no dejó muy bien parada a la segunda, ya que si tomamos en

² Un ejemplo de esto lo tenemos en la ponencia de Isaac M.Katz. *Educación elemento clave del desarrollo económico*, presentada en el X Congreso Nacional de Economistas, México 1993. Otro lo presento el Consejo Coordinador Empresarial a la SEP al inicio del gobierno del Presidente Salinas. Cit por Carlos Ornelas. *Ibid*, P.89

cuenta el origen familiar y la cultura de la clase media como el origen de la diferencia de menos de dos puntos, podríamos tener que la escuela privada no ofrece realmente ninguna mejoría, sino que cualitativamente quizá sea inferior dada la gran brecha cultural –código lingüístico– existente entre pobres y clase media.

Es por eso que no es posible que la mercantilización y privatización del sector educativo resuelva el problema, ni a corto, ni a mediano plazo, y a largo plazo no tiene sentido ya que las variables no pueden valorarse o planificarse a plazo tan largo.

De hecho, creo que la solución de la problemática educativa se encuentra en el ámbito cultural. La problemática inicia con la baja percepción que se tiene sobre la profesión del “maestro de primaria”, lo que deja a ésta como reducto de las clases más desfavorecidas. Baste poner un ejemplo del poco aprecio que las clases altas y medias le tienen a una formación de maestro de primaria, una universidad local privada de alto nivel –Universidad del Mayab–, filial de la Universidad Anáhuac, decidió ante los reiterados quejas sociales por la mala calidad de los docentes de educación básica en la entidad, abrir la Licenciatura en Educación Básica –normal– asignándole la colegiatura más baja ante todas sus otras carreras; el resultado fue deprimente, un solo alumno optó por esta licenciatura, la que se tuvo que cancelar³.

La educación pública se encuentra en un círculo vicioso que se hace extensivo a la educación privada, donde ambas comparten espacios autoritarios, organización vertical, bajos salarios, mala calidad de instalaciones –ante lo que comúnmente se cree, esto pasa también en la mayoría de las privadas, con la posible excepción de las escuela para las elites, que comparten todo lo anterior, menos la mala calidad de sus instalaciones–, etc. Son los males compartidos por ambos sectores a los que en el corto y mediano plazo no se les han encontrado soluciones.

³ Dato proporcionado por la propia universidad durante el semestre a iniciar en septiembre de 1998 y que fueron retomados para esta investigación. Universidad del Mayab. Sep., de 1998.

Existen algunas propuestas para enfocar el proceso a través del ámbito de la gestión, la profesora Idolina Moguel, hace énfasis en esta problemática (1998:4), nos dice que el director de la escuela sobre todo en primaria y secundaria es, "a mi juicio, la persona clave para garantizar la gestión escolar", y puntualiza, "el director de la escuela realiza una serie de actividades más amplias, que dan vida y posibilidad de ser a la función educativa" .

Sin embargo, es notable el énfasis en el voluntarismo individual aislado, sin tomar de por medio un proyecto integral que incluya, desde esta perspectiva, no sólo al director, sino a toda la comunidad educativa y su entorno social.

La intención principal de este estudio se centra en un proyecto de intervención en el ámbito de la gestión, que mediado por un organismo ciudadano a nivel nacional, tienda a involucrar a todos los actores en la problemática educativa de cada institución y de cada comunidad en torno a un "proyecto escolar" que se estructuraría alrededor de un espacio público normado institucionalmente –no en torno a un voluntarismo individual–, que trasladaría el centro de poder –que tradicionalmente gira en torno al director y de la SEP– a un espacio vacío, que nos serviría también de espacio vinculante, a través del cual los actores presentes en cada institución educativa, establecerían un diálogo –para dirimir sin violencia sus antagonismos–, para estructurar un proyecto escolar democrático en cada institución escolar.

No quiero plantear este proyecto como una panacea, sólo plantear posibilidades; hay que tomar en cuenta que la democracia es competitiva, genera vencedores y también vencidos, de hecho, la estructura jurídica a través de la que se configuran los derechos humanos le sirve de soporte a la democracia moderna para "incluir" –ser realmente inclusivo–, a las minorías, a los eternos perdedores, los pobres, en un proyecto educativo que logre –sin eliminar los espacios de competencias innatos a todo proyecto democrático– crear espacios de justicia social que "compensen" a los menos favorecidos, ya que como nos dice Susan Mendus (1995:222-235), "la democracia moderna es compensatoria", vía un esquema

normativo abierto plural e inclusivo, para lograr que las debilidades propias de la cuestión social –el género, la pobreza, etc.–, sean replanteadas en su propio ámbito, sin que absorban a la cuestión educativa –por que la destruyen–, creando espacios paralelos que al politizarse, lleven a cabo una transición hacia la calidad educativa como vía para lograr una mayor y mejor justicia social.

¿Cuál es entonces la parte medular de este proyecto?. Esta gira en torno a pensar que sólo mediante la autonomía, la politización y la ciudadanización de los espacios institucionales, puede lograrse un mejoramiento irreversible en la educación, ya que el impulso de los valores democráticos al interior de las organizaciones, vía la autonomía relativa de los mismos, está mediado por la creación de una cultura política que, vista en función de la realidad social –por el bajo nivel cultural del magisterio, y los altos niveles de pobreza social–, es el objetivo primordial de nuestro tiempo.

Es por esto que el planteamiento que le damos, tiene que estructurarse por medio de un eje teórico-práctico, al que denominamos espacio de gestión participativa, en el que el gestor no es el eje del proyecto –el eje es el espacio público–, donde los actores giran en torno a las diversas problemáticas situacionales –político-pedagógico-sociales, relación escuela padres de familia, etc.–, siendo este espacio, el hilo conductor que logre la coordinación, impulso y desarrollo de estructuras organizacionales paralelas a una estructura burocrática posmoderna –de la institución educativa–, creándose un proceso de politización continuo –en torno a un espacio autónomo normado, ya que de lo contrario las pugnas destruirían el proceso, que podría derivar en violencia y ser destruido– que impulse a la institución hacia un análisis que propicie la renovación continua del “proyecto educativo”.

El sustento teórico del proceso de cambio se centra en la formación de un “sentido común”, estructurado a través del “juicio reflexivo” kantiano, el que tiene connotaciones más pasivas que activas, llevándonos hacia una concepción que

tienda a la politización –acción–, y en su cotidiano ejercicio cree una visión conceptual enfocada hacia la acción política colectiva con calidad.

Es en síntesis, un proyecto de gestión estratégico situacional –lo que le daría su particularidad en cada caso, para cada Estado y región de la república– que gira en torno a la creación de espacios políticos, donde existan individuos capaces de encauzar un proyecto autónomo, procesual y dinámico, con un profundo énfasis en la calidad particular del ser humano, y en las posibilidades que éste tiene de encontrar la felicidad en el diálogo, la participación y el discurso entre iguales, al interior de su institución, en la polis, ahí, en los asuntos públicos, donde se es libre, o como diría la filósofa Hannah Arendt parafraseando a Sófocles (1988:291), “el espacio donde se manifiestan los actos libres y las palabras del hombre, lo que puede dar esplendor a la vida”.

1. INTERVALO EPISTEMOLÓGICO

1.1 El Problema del Conocimiento

El problema del conocimiento ha cautivado al hombre de las sociedades civilizadas del mundo occidental, tal vez a partir de la Grecia clásica, sin embargo, un conocimiento cierto —desde el ámbito de la filosofía o visto a partir de la ilustración con el surgimiento de las ciencias sociales, siguiendo una metodología a la manera de las llamadas ciencias físicas—, no ha sido posible de lograr. De esta manera es a partir de la misma ilustración que se hace el mayor esfuerzo en este sentido, con la fe puesta en la razón, lo que da origen a certezas sobre la naturaleza humana que servirían de pilares a la modernidad, la que tal como lo demuestra Kant (Cit. Cansino, 1998:72), “en sus orígenes tuvo un fundamento ético y no sólo instrumental”

Estos intentos, a pesar de las grandes aportaciones que le dejaron a la sociedad humana, no lograron configurar verdades y conocimientos eternos cuya validez ontológica no fuera puesta en duda históricamente —“Dilthey acuñó el esquema decisivo que se abriría paso: la reivindicación de la razón histórica frente a la razón físico-matemática, y, la fundamentación de las *Geisteswissenschaften*. La razón histórica es la historia elevada a la razón, esto es, la historia en cuanto que da razón de toda la realidad“(G. Robles, 1996:139)—, a lo más, nos dieron la pauta para descubrir la única cosa cierta en cuanto a la naturaleza del hombre, que es la contingencia de los asuntos humanos, contingencia tanto a nivel individual como social, o como dice Agnes Héller (Cit. Pía Lara:20) “ Este conocimiento que nos han proporcionado las ciencias sociales, no puede verse linealmente como cierto, ya que todo proceso de autoconocimiento es inacabable y transforma su significado conforme a las claves de sentido que vamos otorgándole frente a las exigencias históricas que vivimos”, o en palabras de Agapito Maestre (1999:6), “la racionalidad ha desplazado definitivamente a la razón”, siendo precisamente en el ámbito de esta racionalidad —opuesta a la razón— el campo metodológico en el que nos queremos mover.

1.2 El Fin de la “Razón”

La racionalidad nos lleva a la ciencia, “ya que la palabra misma desde Weber, conforma arquetipos de acción racional dirigidos con fines a valores” (A. Maestre, p.6), modelo que entra en crisis ante lo expuesto por Kuhn en su ya clásica obra sobre la estructura de las revoluciones científicas(1986:112-128), que nos demuestra la contingencia propia de los grandes paradigmas que han transitado por la historia, y en este sentido, a la sociedad moderna le posibilita un nuevo paradigma entre ciencia y racionalidad, o como diría Gadamer: “La filosofía moderna se ha preocupado hasta ahora del *método* , del camino, del trayecto. Hora es de que nos ocupemos del fin, del objetivo, esto es, de la verdad” (Cit. G. Robles, 1996: 140).

Los criterios normativos científicos que han dado pábulo a toda una ciencia de la educación, o a toda una ciencia política, han demostrado en la práctica su poca confiabilidad. Podemos hablar de una crisis en la identidad de las ciencias sociales, en que las ciencias de la educación no sólo no son la excepción, sino que son la muestra.

Todavía antes de Wittgstein, y de Heidegger, como nos lo señala acertadamente Pia Lara (P:22), “toda la filosofía había estado ocupada con problemas de fundamentación de principios, y sus fines cristalizaban en teorías epistemológicas”, y es sólo después de ellos que entendemos que los valores van unidos a las descripciones y éstas a los contextos lingüísticos de cada época.

Debemos pues hacer de lado a esta racionalidad entendida como la posibilidad de alcanzar un orden ideal en cualquier ámbito del conocimiento, ya que como la historia nos lo demuestra, en palabras de I. Berlin, “ todos aquellos que creen en verdades finales, de vida o de pensamiento y sentimiento acaban siempre, por benevolentes que sean sus deseos, puros sus corazones y nobles y desinteresados sus ideales, reprimiendo y destruyendo a seres humanos en su marcha hacia la tierra prometida “ (Cit por A. Maestre. 1991: 9), y es esta nueva

racionalidad —o razonabilidad para centrarse en lo razonable, diferente de lo que deviene de razón— la que nos lleva a puertos menos seguros, en los que no podemos abrazarnos a una teoría específica que devenga de la comprensión de la naturaleza humana más allá de su propia contingencia, debiendo ahora hacer énfasis en una práctica “razonable” que debe protegerse contra la razón misma, combatiendo la tendencia natural humana que todos tenemos por configurar “teorías” que expliquen globalmente el comportamiento humano.

Tenemos que sustituir el conocimiento por el entendimiento o por la interpretación, pasar de la filosofía del conocimiento a la hermenéutica comprensiva, para hacer inteligible un comportamiento sin caer en lo que Peter Winch denomina como “inconmensurabilidad” (Cit. Pía Lara:32), que no es otra cosa que una particularización de todas las posibilidades que nos da una sola forma de vida, la vida humana, dejando sólo el sentido para la determinación de una conducta determinada.

Este marco fenomenológico se convierte en la base del pensamiento político contemporáneo, y su origen, como mencionamos anteriormente, deviene de la fenomenología de Heidegger (Cit Pía Lara:35) que:

“Universalizaba y radicalizaba la hermenéutica mediante el análisis de la comprensión, dentro del marco categorial de la ontología, no de la epistemología. La comprensión ya no podía verse como el método de las ciencias culturales en contraposición con las explicaciones científicas, sino como una estructura fundamental de la existencia humana, como una forma de ser y de estar, más básica que la actividad científica”

Este paso de la epistemología a la hermenéutica, de la ciencia a lo razonable, es una característica propia del mundo democrático moderno, en el que no nos acercamos al otro en vías de una verdad que aquel tiene que aceptar por ser científica, y a la que se opone con todo su ser por ser inhumana, por esa eficiencia técnica propia de la tecnocracia que hace un dios del conocimiento y una obligación su obediencia, y que en la praxis el hombre rechaza, modifica y transforma, huye de

ella y se conforma en su principal obstáculo, hasta que este mismo hombre es visto desde el poder como algo superfluo, algo que no puede ser cooptado en su esencia, y este es el lugar en donde se encuentra la razón de ser del fracaso continuo de las "políticas de Estado" , sean éstas tanto educativas, agrarias, o de cualquier otra índole.

Por eso, y como dice Gadamer (Cit. Pía Lara:37), " la comprensión está vinculada a la interpretación hermeneútica, y la oposición entre razón y autoridad se transforma, pasando a ser un reconocimiento de la autoridad, basado en el reconocimiento de la autoridad del otro, como en el caso del maestro, del experto y del padre. Este conocimiento no es una negación de la razón, sino una cierta clase de sabiduría".

En este sentido, ya Hanna Arendt (1973:154) nos había ilustrado sobre la diferencia entre autoridad y autoritarismo, conceptos vinculados al poder, cuando nos dice que: "el poder no necesita justificación, siendo como es inherente a la verdadera existencia de las comunidades políticas; lo que necesita es legitimidad, ...el poder surge allá donde las personas se juntan y actúan concertadamente, pero deriva su legitimidad de la reunión inicial más que de cualquier acción que pueda seguir a ésta."

Por esto es preciso reivindicar el saber moral sobre el saber técnico, entonces, "el lugar privilegiado de la experiencia humana es la intersubjetividad. Y, si las exigencias de la dimensión moral de la hermeneútica son remitidas a saberse poner en el lugar de otro, la cualidad suprema de la moral aristotélica rescatada por Gadamer, es la *phrónesis*, pues su carácter reflexivo implica comprensión ...el sujeto adquiere la dimensión moral en el momento reflexivo en el que *el otro*, la alteridad, se convierte en *sujeto* moral ...cuando es posible proceder a la construcción de un territorio común, de un espacio compartido de subjetividades semejantes, la identidad de nosotros se convierte en virtud. (Pía Lara:39). En este sentido Pía Lara citando a Gadamer (P:42) reflexiona sobre la *phrónesis* y nos da una de las

opciones para el trabajo colectivo más interesantes que hemos leído, consistente en: “ la *phrónesis* como saber moral resurge de una destribialización de la razón práctica, convirtiendo el ejercicio reflexivo de la deliberación sobre una situación concreta en un proceso de responsabilidad colectiva. Como *praxis* específica, la *phrónesis* es una forma de acción anti-instrumental, pues tiene su fuerza en la deliberación, y la elección de la acción nos hace comprender los fines y medios como inseparables en su dimensión moral.”

Es así que el presente estudio y proyecto para la educación no está basado en una concepción científica cerrada, sino en un proceso hermenéutico comprensivo que tiende a buscar la solución al problema de la educación dentro de un ámbito político, entendiendo a ésta como un ámbito específico que parte de la moral occidental moderna vinculada a la democracia y vista no como una instancia que deviene del Estado, o de la “voluntad general”, sino como un espacio intersubjetivo, en el que los sujetos se reconocen como interlocutores y son capaces de crear algo nuevo, nunca antes visto, y brillar con luz propia en el espacio de lo específicamente humano, que es lo político.

2. PLANTEAMIENTO TEÓRICO Y ESTUDIO COMPARATIVO DEL MODELO PÚBLICO DE GESTIÓN PROPUESTO

2.1 Antecedentes

El iniciar este estudio requirió el plantearme ¿cómo estructurar un servicio público de calidad para que realice las tareas que son de su responsabilidad? Siguiendo a Gulik (Peters, 1999:259) tenemos que la organización debe basarse en cuatro principios: el área geográfica o área atendida, los procesos aplicados, los tipos de personas y el propósito perseguido. A partir de esta caracterización considerada clásica, es que planteo los elementos metodológicos que tomé en cuenta para el desarrollo del modelo organizacional de gestión pública propuesto en el proyecto.

2.2 El área atendida

En el nivel macro, es necesario rescatar los procesos de reconfiguración del modelo centralista que tradicionalmente se había venido aplicando en México, a pesar de la declaración expresa que constitucionalmente existe con respecto a que somos una república federada, si bien, por motivo del propio contexto histórico-político por el que hemos transitado, las decisiones político-administrativas se han concentrado en manos de la figura presidencial, o poder ejecutivo en turno, situación que numerosos analistas han investigado y que no viene al caso replantear, bástenos con mencionar el decreto de descentralización que en materia educativa se realizó con el Dr Zedillo desde 1992 en el gobierno del Lic. Salinas, que transfirió la responsabilidad de la educación básica a los gobiernos de los Estados de la república.

En la práctica, la federalización si bien mantuvo el control de la política educativa en el centro, le otorgó una amplia discrecionalidad al ejecutivo estatal en el manejo presupuestal y por ende en la asignación de partidas a los requerimientos educativos que sean más relevantes en los Estados. Esta nueva realidad responde a la necesidad que tuvo un estado centralista, ya de por sí ineficiente —por el gran

crecimiento del aparato burocrático central—, para satisfacer con mayor productividad las problemáticas educativas locales.

Es así, que a pesar de que se puede plantear un modelo educativo nacional, las características particulares de atención adquieren el carácter de estratégico, algo que de hecho el proyecto de descentralización asume explícitamente (p.6) al decir que: “es indispensable que el aumento de recursos previsto para los próximos años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los puntos neurálgicos del sistema educativo”. ya que por nuestra gran extensión territorial y nuestro desigual crecimiento económico, amén de las diferencias sociales y étnicas existentes, las problemáticas educativas son diversas y deben encararse localmente.

Sin embargo, y al menos en el Estado de Yucatán, se implementó el proceso de descentralización dentro de un modelo reformista, o según definición de Barzelay (Cit por Martínez, 1998:9) con una “visión de la reforma burocrática” y que el propio Martínez (p.9)denomina como “este viejo enfoque de la reforma burocrática”, reformas que no son suficientes para resolver los viejos problemas educativos, producto de la “incapacidad del gobierno para encontrar las formas y los medios innovadores que le permitan elevar sus márgenes de operatividad, y eficacia, que Fox y Miller manejan como:

“Comentan que en lo que ellos llaman la ortodoxia administrativa es necesaria una nueva teoría del discurso, que sostenga la posibilidad de que la administración pública pueda actuar a favor del interés público, tratando de evitar el tecnicismo, ya que existe un adelgazamiento de la realidad o el desarrollo de la hiperrealidad, en la que la comunicación ya no logra entablar ningún diálogo, entonces la alternativa estará basada en el desarrollo del comunitarismo y en un nuevo discurso”

Esta ortodoxia vigente en el aparato burocrático educativo del Estado de Yucatán, se contrapone al principio explícito del acuerdo nacional para la

modernización, que es precisamente el de una modernización que implícitamente conlleva el hecho de que deben efectuarlo también organizaciones modernas, actualizadas y con vocación de cambio, lo que no ocurre en nuestro Estado.

Aquí es necesario puntualizar las restricciones que un modelo federal tiene en torno a la consecución de metas nacionales, donde las Secretarías responsables centrales o federales, si bien tienen la responsabilidad de asegurar la buena administración de los programas, tienen también pocos recursos para imponer la uniformidad, fuera de la normatividad vigente y el legalismo del sistema administrativo.

Este contexto nos plantea el problema de la rendición de cuentas por las políticas, así como el control de las políticas y la administración, pues, como nos lo indica Peters (p.262), "El conflicto entre la centralización y su responsabilidad asociada por la decisión, y la descentralización y su flexibilidad asociada, surge al nivel más general de la organización en conjunto".

Este desfase entre gobierno central y local se agudiza con los intentos de municipalización donde se profundiza la problemática, la que ha sido manejada en formas diversas en varios países, tenemos así, que existe una tendencia a reorganizar a los gobiernos locales en unidades más grandes que puedan hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades, "Suecia por ejemplo reorganizó más de 2500 gobiernos locales en 279, mientras ocurrían cambios similares en otros países escandinavos, y el Reino Unido y la Alemania Occidental. Estas reformas se han justificado generalmente por las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos" (Westerstahl, Cit por Peters:264)

Sin embargo, los resultados han sido diversos, y si bien en algunas áreas han funcionado, en otras han fracasado, lo que ha llevado a la creación de propósitos específicos por área atendida, en donde varias áreas de gobierno comparten servicios "disminuyendo costes y tensiones producto de la privatización, la búsqueda

de mayor eficiencia y a las tensiones fiscales de los gobiernos locales” (Peters :265), sin embargo la creación de estas unidades producen una sensación de alejamiento y de alienación por parte de la población que se siente desatendida, generándose insatisfacción y costos políticos, los que han sido atacados mediante las organizaciones vecinales que funcionan para propósitos específicos —como el de la vigilancia vecinal— organizaciones que tienen como resultado el “fortalecer el sentimiento de participación y de eficacia ciudadana” (P. 266).

Regresando al problema de la ortodoxia en la conformación del modelo burocrático, tenemos el problema de las inercias, de la poca flexibilidad, y la poca profesionalización del sistema burocrático educativo de la entidad, el que se caracteriza como habíamos mencionado anteriormente por su sujeción a esquemas ortodoxos de tipo taylorista, y por su baja percepción sobre los modelos centrados en el cliente, con lo que su nivel de atención organizacional es muy bajo en general hacia afuera⁴.

Los Directores de las escuelas perciben a la SEGEY como una instancia de control y supervisión que mediatiza sus requerimientos y quejas desde una posición política, siendo la relación con sus supervisores más que una relación de cooperación, una de subordinación, ya que todo acto no tipificado por la norma, *conflictivo o de petición de insumos*, es validado previamente por esta supervisión, la que se maneja por criterios de conveniencia, existiendo la regla de que la mejor supervisora es aquella que menos conflictos le crea a la SEGEY, la que canaliza menos solicitudes, y la que disciplina mejor a su sector, de manera que esta instancia en lugar de ser de gestión, es una barrera a las necesidades de las

⁴ El caso de las dependencias de control de la SEGEY es similar al caso mencionado por Barzelay en el Estado de Minnesota donde existía una dependencia encargada de organizar y controlar la operación de las dependencias operativas haciendo hincapié en la eficiencia de costos, esta organización llamada Oficina de Administración de la Información (OIA) era percibida por las dependencias operativas como una organización que “con demasiada frecuencia ponía obstáculos para otorgar permisos, así como el que la OIA parecía valerse de su poder de vigilancia a fin de garantizar que el volumen de operaciones que tenía con las dependencias operativas no se viera afectado por las presiones competitivas. Los administradores también criticaron la calidad de los servicios: Decían que el tiempo de procesamiento era demasiado largo y que la oficina resultaba bastante lenta para poner a disposición de las dependencias estatales los servicios más modernos”. Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia*, México, FCE, 1998, p.96-97.

escuelas. Sin embargo si alguna escuela logra gestionar directamente algo ante la SEGEY, el tiempo de respuesta es largo y altamente burocratizado, impidiendo en muchos casos —o dirige su escuela o está haciendo trámites—una gestión de calidad.

Esta situación que se ha agudizado por la descentralización —dado que la SEGEY recibió un gran volumen de nuevas responsabilidades, sin un plan de crecimiento y reorganización organizacional, que han vuelto todavía más lentos los procesos burocráticos—, haciendo excesivas las cargas de trabajo para un aparato burocrático, que ante estos excesos, ha perdido sus tradicionales prerrogativas, eliminándose tiempos muertos, trabajando los sábados y a veces los domingos, sin un incremento real en la calidad del servicio —aquí incide también el bajo nivel tecnológico del servicio ofrecido, el que la mayor parte de las veces es procesado literalmente a mano—, el cual requiere usualmente del amigo que facilite el trámite, del conocido, de la influencia o de otros factores de tipo corporativo, agudizándose la mala atención a los servicios de una manera preocupante.

Ante esto, y siguiendo la línea del modelo de Minnesota, trabajado por Barcelay a partir del modelo posburocrático⁵, es que propongo la creación de una instancia intermedia, autónoma y ciudadana que funcione en dos vertientes independientes, de control y rendición de cuentas, y de apoyo para la planeación estratégica, tanto a las dependencias de la SEP estatales, como a las diversas instituciones de educación básica. Esta institución cuyas funciones delimito en un capítulo posterior, sería la condición para tener una escuela pública de calidad en México, ya que no está planteada como un organismo burocrático más, sino como

⁵ “El paradigma posburocrático puede entenderse como la búsqueda de nuevas formas organizacionales, que si bien están más halla de la estricta racionalidad legal, aún están inmersas en la lógica racional teleológica”, o como dice Heydebrand (Cit por Hector Martinez.9) “se transita de las reglas lógicas y formales y su comunicación rígida a otra que tendrá que expresar en términos de sistemas computadorizados y en el lenguaje del desarrollo de sistemas . . . Donde la racionalización social es posible gracias a la racionalización técnica. Esto nos plantea diversos problemas de formalidad e informalidad. En esta propuesta destaca el ámbito informal, pero esto será realmente un elemento para demostrar que estamos entrando a una nueva época del desarrollo de las formas organizacionales. Hector Martinez, Estudio introductorio, en: Michael Barzelay, Atravesando la burocracia, México, FCE, 1998, p.8-9.

una instancia cruzada por un modelo democrático administrativo de corte estratégico, abocado a la rendición de cuentas y a la asesoría para la asignación presupuesta.

2.3 Los procesos aplicados

En el modelo propuesto manejamos en forma ideal dos formas de organización específicas que serían:

- a) La organización por proceso
- b) La organización por propósito

En las que estarían implícitas:

- 1.- Un marco jurídico
- 2.- Un modelo operativo de gestión

2.3.1 La organización por proceso

La administración pública maneja en forma general una división entre oficinas en línea y oficinas de staff, siendo las primeras las que están en contacto directo con el público, y las segundas son responsables de la coordinación de las oficinas de línea y de prestar servicios de asesoría requeridos por las instancias político gubernamentales.

El problema de todo equipo o staff burocrático-gubernamental, es el de la tendencia a la ampliación, con el tiempo, por lo sofisticado de la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas tareas, estas dependencias han adquirido vida propia, derivando en principio en las grandes agencias gubernamentales, o Secretarías de Estado, como sería el caso de la SEP, tanto a nivel federal como al interior de los Estados federados, de hecho funcionan para la mayor parte de los casos como nos lo indica Peters, (p.267) en "coordinadoras de los programas de las oficinas de línea, las que tienen un margen de operación limitado y, en consecuencia perspectivas estrechas sobre las tareas de gobierno".

La coordinación de las oficinas de línea parte de la idea de la no duplicación de funciones. Otras misiones importantes son la de la planeación y la elaboración de presupuestos de las oficinas de línea tanto como de las propias. Es interesante el observar las diferencias existentes entre los EEUU y la Gran Bretaña. En el primero se da un tradicional análisis y coordinación por decreto ejecutivo (Peters, 268), en cambio en la segunda, donde las funciones de equipo no han sido institucionalizadas (Self, Cit por Peters:268), los problemas de coordinación son horizontales, porque varios departamentos presuntamente iguales compiten por fondos y programas, siendo que el problema de la coordinación consiste en imponer una decisión colectiva; otro antecedente en este tipo de coordinación por equipo sería Canadá (Colin Campbell, Cit por Peters:269).

Sin embargo, sea cual sea el modelo organizacional, los problemas persisten, "a medida que aumenta el tamaño de los ministerios, se violaría cada vez más el antiguo proverbio administrativo del alcance del control, de modo que en la práctica obtendríamos en efecto menos coordinación, o por lo menos la necesidad de un trabajo de equipo más extenso dentro del departamento"(Starbuck, Cit por Peters:269).

El modelo organizacional propuesto, crea una agencia de intermediación entre la SEP nacional y las SEPs de los Estados de la República, y a nivel estatal, entre las SEPs de los Estados y las instituciones escolares. El punto básico para su funcionamiento está en la creación de un sistema de información altamente tecnificado que le permita allegarse información tanto a nivel estatal como a nivel de cada institución escolar, y por el otro lado, que las instituciones escolares dispongan de información suficiente en torno a las exigencias de planeación y operación que les permitan competir por las asignaciones presupuestarias, crecer o ver disminuida su presencia.

En cierta forma, la idea es tomar algunos elementos del modelo de Canadá y Gran Bretaña, donde las funciones habituales de la burocracia pública, el desarrollo y

la ejecución de políticas públicas se divide en dos organizaciones separadas, "los ministerios son pequeños y su trabajo se confina al trabajo de equipo: planeación, coordinación y elaboración de programas. La ejecución de los programas públicos se encarga a un conjunto de directorios administrativos que son independientes de los ministerios aunque están conectados por el proceso presupuestario y en varias otras formas, y realizan funciones de línea, de ejecución efectiva de programas"(Peters:271). La agencia propuesta además propone una división entre el control y los departamentos de planeación, siguiendo el modelo de Minnesota⁶, en el que la parte de la agencia encargada de la planeación "se financiaría cobrando a sus clientes de las dependencias operativas por los servicios que les prestara" ,en tanto la de control "habría de financiarse por medio de asignaciones hechas por sus clientes: los funcionarios electos", es decir el parlamento (Barcelay:98).

En cuanto al pago de los servicios, se supone que éstos deben ser establecidos en torno al manejo de fondos revolventes, de tal manera que se evite una parálisis organizacional y se propicie el pago en función de la asignación del presupuesto del año posterior. Por último, el servicio de empresa pública deberá ser complementado con el de actividades competitivas de mercado, de tal forma que para la planeación se pueda optar por instancias privadas evitando en lo posible los monopolios gerenciales de corte estatal.

Este modelo tiene sus antecedentes más inmediatos en los modelos sueco y de Finlandia, en los que "los ministerios son pequeños, y su trabajo se confina al trabajo del tipo de equipo: planeación, coordinación y elaboración de programas. La

⁶ La oficina debe crear y establecer una estructura informativa estatal para garantizar que el desarrollo ulterior de las dependencias estatales y la adquisición de equipo y papetería para sistemas de información sean dirigidos de tal manera que los sistemas de información de las dependencias individuales complementen y no necesariamente dupliquen o entren en conflicto con los de otras dependencias. El desarrollo de esta estructura informativa debe incluir el establecimiento de normas y lineamientos a los que deben sujetarse las dependencias estatales (...) La oficina ayudará a las agencias estatales en la planeación y la administración de los sistemas de información, de modo que un sistema de información individual refleje y apoye la misión, las exigencias y las funciones de las agencias estatales y del propio Estado. La oficina debe estudiar y aprobar todas y cada una de las solicitudes de asignaciones legislativas hechas por las dependencias para el desarrollo de sistemas de información, equipo o papetería. Las solicitudes pueden no quedar incluidas en el presupuesto del gobernador presentado a la legislatura, a menos que la oficina haya aprobado la solicitud. Minnesota Statutes, 1978 Supplement, p.16B.41, subd 2, Cit por Michael Barcelay, op cit, p.99.

ejecución efectiva de los programas públicos se encarga de un conjunto de directorios administrativos que son independientes de los ministerios aunque están conectados por el proceso presupuestario y en varias otras formas, y realizan funciones de línea, de ejecución efectiva de los programas ...en esencia las organizaciones gubernamentales continúan realizando el trabajo de equipo, mientras que las organizaciones privadas o semipúblicas realizan las operaciones en línea.”(Peters:271).

Otros países que manejan conceptos similares son Francia y Bélgica, donde los llamados *cabinets* ministeriales cumplen la función de los directorios de los países nórdicos, estas instituciones están formadas por “personas confiables, por oposición a los funcionarios públicos”(p.272), sin embargo, el modelo más cercano al propuesto es el de los *corps* franceses, que son como su nombre lo dice, cuerpos especializados por función, con un amplio liderazgo dentro del servicio público, y que, tal como nos dice Peters (p.273), “varias funciones pueden organizarse por *corps* y procesos,” los que para asegurar su imparcialidad están separados de la administración pública llegándose al punto en EEUU de “aislar casi completamente a estos inspectores del resto del servicio público ...pudiendo decirse entonces que las funciones que pueden beneficiarse de la organización por proceso tienden a ser aquellas que requieren 1) adiestramiento técnico o grandes capacidades profesionales, o 2) un alto grado de compromiso interno y *esprit de corps*, o 3) la imparcialidad o el aislamiento de otras partes de la burocracia y de las presiones políticas”(p.274).

La idea entonces fue proponer una institución intermedia, dividida estructuralmente en los ámbitos de control y planeación, donde el primero trabaje por proceso, y el segundo se organice operativamente para la planeación por propósito, siguiendo los parámetros de Francia y de los países escandinavos, donde en el caso del primero, existen “comités en tres niveles (funcionarios públicos, ministros y presidencial) para enfrentar los conflictos y las duplicaciones, donde este modelo de coordinación resulta de la negociación y el intercambio de la información”, o como en

los segundos, "que utilizan grandes comités asesores de los ministerios que suelen incluir a representantes de otros ministerios que tienen ciertos intereses y actividades en esa área de políticas"(Peters:283).

2.3.2 La organización por propósito

El antecedente inmediato para esta propuesta en el ámbito de la planeación, está en las *administrations de mision* que fueron creadas en Francia para generar una acción rápida, con una misión muy específica, con duración específica y comprometidos con una manera particular de hacer las cosas —planeación estratégica—(Peters:280), en los EEUU "la reestructuración de los programas de ayuda estadounidense han requerido una remodelación masiva de la Agencia para el Desarrollo Internacional, lo que ha requerido el readiestramiento de casi todo el personal de campo"(p.282). Sin embargo, el ejemplo de mayor relevancia sería el caso de Minnesota, donde según Barcelay,(p.96) la Oficina de Administración de la información (OAI) que cargaba grandes deficiencias y quejas en sus servicios fue reestructurada en dos dependencias, la propia OAI y una nueva dependiente del departamento de Administración, la OPI (Oficina de política de la Información), la que se encargaría de las responsabilidades de control.

A la OPI le correspondería "exclusivamente la tarea de lograr que las dependencias cumplieran con las normas establecidas, en tanto que la OIA debía concentrarse en satisfacer las necesidades de un servicio de calidad y costo efectivo por parte de las dependencias" (p.98). Esta última debía trabajar por propósito, siendo éste el proporcionar una serie de servicios⁷, haciendo que "el gobierno operara eficiente y efectivamente, llevando una perspectiva estatal a intervenir en un subgrupo de decisiones administrativas tomadas por personas de docenas de

⁷ "La idea subyacente tras la reorganización es la de compartir el conocimiento, la filosofía, la autoridad y la toma de decisiones con un mayor grupo de personas, a fin de estar en posibilidad de comunicar, mejor y con mayor rapidez, soluciones relacionadas con los servicios, al tiempo que se sacrifica un mínimo de congruencia. ¿Tomarán los líderes de equipo decisiones diferentes de las mías, dados los mismos conjuntos de hechos? Sí. ¿Tomarán decisiones distintas entre sí dados los mismos conjuntos de hechos? Sí. Habrá consistentemente enfoques y soluciones mucho muy distintos entre los líderes de equipo? No. A eso se refieren los lineamientos de decisión, la formación de equipos y las comunicaciones abiertas" Julie Vikmanis, *Service and the System*, en: Michael Barcelay, *Op. Cit.*, p.110.

dependencias ejecutivas”(p.99), donde el servicio de calidad se definió como: “el cumplimiento de las normas para responder a las solicitudes del cliente plenamente documentadas”(p.110).

2.3.3 El marco jurídico

El propósito es crear una instancia intermedia para reestructurar el modelo educativo federalizado como un modelo de calidad, para lo cual el marco normativo general propuesto, sería: un organismo público autónomo, presente en el octavo párrafo del artículo 41 constitucional en materia electoral, y que en “el artículo 70 caracteriza para este ámbito como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio”(Fernández Ruiz:47).

La característica principal de este organismo ciudadano es que se encuentra fuera del ámbito de los tres poderes tradicionales del Estado, y como dice Fernández Ruiz(p.47) está dotado con personalidad jurídica y patrimonio propio, rompiendo con la teoría clásica de la separación tripartita de poderes actualmente en crisis.

Su caracterización como organismo ciudadano deviene de que a partir de la reforma del IFE 1996, se reforzó la autonomía e independencia de este instituto al desligarlo por completo del poder ejecutivo en su integración, y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

La estructura orgánica del IFE nos menciona que tiene su sede en el D.F. ejerciendo sus atribuciones en todo el país a través de órganos desconcentrados ubicados en cada una de las 32 entidades federativas, así como en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales.

Una estructura similar y permanente acaso dividida por municipios, o por las mismas circunscripciones electorales –lo que sería menos oneroso– sería necesaria para retomar y encausar la educación pública en México, además sus órganos de

dirección son consejos, teniendo como órgano rector al Consejo General con 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales.

Los directivos son representantes ciudadanos sin vínculos partidistas, lo que sirve para fortalecer el carácter ciudadano de la institución.

Un órgano del tipo anterior que asuma el compromiso de dirección planeación y control, y le entregue a la ciudadanía la vigilancia de los presupuestos destinados al sector educativo, además de condicionar los recursos a parámetros de calidad institucionales, es necesario dado la profundización de la crisis educativa que se ha precipitado sobre todo en los estados de la federación a raíz de la descentralización educativa.

2.3.4 El modelo de gestión

2.3.4.1 Las tendencias organizacionales

El modelo público administrativo propuesto denominado como de gestión, está basado en tendencias organizacionales que Emmert denomina como postortodoxos, –de hecho según Bozeman (p.476) lo que encontramos en el núcleo es un enfoque del conocimiento distintivo, no un cuerpo de teoría singular– cuyos principio generales basados en las “teorías de acción”⁸, serían:

1.- Incorporar supervisión y responsabilidad externas como premisa, no como reflexión ulterior

2.- Diseñar límites y estructuras organizacionales que se parezcan a una amiba, no a una pirámide.

3.- Integrar “asociados” externos en la fase de diseño.

⁸ “El enfoque de la ciencia del diseño exige que los investigadores establezcan “teorías de acción” que sirvan de explicación al académico así como al práctico, y que permitan que el aprendizaje organizacional y la comprensión académica avancen en forma paralela .. Los principios establecen los temas subyacentes, en tanto que el diseño real de un sistema de organización o de administración se debe adaptar a las circunstancias y necesidades específicas “en el terreno” . Dada esta orientación nos preguntamos lo que debería incluir una

4.- Establecer un compromiso para resolver problemas y aprender, no para aplicar soluciones.

5.- Unir los procesos de planeación estratégica y de aplicación.

6.- Hacer que la adquisición, análisis y distribución de información estratégica sea una actividad central.

7.- Unir la planeación estratégica y la presupuestación en forma significativa.

8.- Los diseños de la organización deberán estar centrados en el cliente.

9.- Hacer que los sistemas de personal respondan a las necesidades de los empleados y la organización.

1.- En el primer punto Emmert (p.469) nos indica que "los diseños de la organización del futuro deberán aceptar revisión y supervisión externas, como una función integral y establecer en consecuencia sus estructuras y procesos, ...Esto puede significar llevar clientes y votantes a procesos organizacionales en una variedad de etapas y no a *posteriori*".

2.- Al diseñar los límites y estructuras organizacionales (p.470) "los diseñadores organizacionales no deben partir de parámetros rígidos como premisa, sino que deben considerar las necesidades de integración y de nexos intraorganizacionales, así como las funciones de mando y de control de las líneas de autoridad".

3.- Para los asociados (p.470) "los socios externos en forma de otras dependencias, otras ramas y unidades de gobierno, así como contratistas del sector privado, deberán integrarse a las organizaciones futuras como recursos esenciales. ...Se deberá presuponer, y no descubrir a *posteriori*, que una dependencia necesitará socios. La incorporación de participantes clave en las etapas de planeación, diseño y aplicación intensificará la ejecución de los programas en un medio complejo".

4.- En cuanto a si se deben resolver problemas o aplicar soluciones existentes, (p.471) las organizaciones futuras “deberán diseñarse para que se centren en la solución de problemas, no en la ejecución de programas. Las unidades organizacionales y los compromisos de personal y presupuesto deberán basarse en los problemas, no en los programas. Los procesos de planeación, evaluación y decisión deberán enfocar la resolución de problemas”.

5.- En los procesos de planeación estratégica y de aplicación (p.471) “al aumentar la necesidad de eficiencia e innovación deberá ser mayor la integración de planeación y aplicación. Los diseños deberán considerar estructuras y procesos que impongan una interdependencia de responsabilidades del personal superior y del de línea. En realidad, la diferenciación del personal en estas dos categorías puede ser artificial y dañina para el desempeño de la organización. La tendencia actual a organizarse en torno de especializaciones establece barreras que se deben eliminar”.

6.- Al hacer que la adquisición, análisis y distribución de información estratégica sea una actividad central, (p.471) “la recabación y diseminación de información esencial para el éxito de la organización deberá formar parte integral de las operaciones de ésta. Los sistemas de apoyo a las decisiones deberán considerarse parte de la espina dorsal del diseño organizacional, no como un apéndice. La información oportuna y precisa, presentada de modo inteligible, es un recurso esencial de las organizaciones en ambientes complejos y turbulentos. El tiempo y la flexibilidad para la respuesta de la organización son funciones directas de la calidad de la información y de su aplicación a problemas organizacionales. Además los datos deberán pasar por una variedad de puntos en la organización, no por una sola unidad de personal superior”.

7.- El unir la planeación estratégica y la presupuestación (p.472), significa “centrar los esfuerzos de la organización en la resolución de problemas en vez de la ejecución de programas, la organización deberá supervisar constantemente los resultados de una serie continua de experimentos y redespigar recursos para la siguiente repetición de experimentos. Este proceso incluye decisiones de planeación,

evaluación y presupuesto, y hecha las bases para la unión de los procesos de *planeación estratégica, planeación operacional y presupuestación*".

8.- En cuanto a los clientes y su relación con la organización (p.472), una vez identificados éstos, *"deberán integrarse a los procesos organizacionales de manera apropiada. Esta incorporación podría llegar mucho más allá del tradicional análisis de los interesados en la planeación estratégica. Si las organizaciones futuras aplican la perspectiva experimental centrada en los problemas, habrá oportunidades múltiples para incluir a los clientes y para considerar sus necesidades en el rediseño y la aplicación de programas. La organización del futuro también deberá formar una cultura centrada en el cliente y crear mecanismos de recompensa que den incentivos a los empleados sensibles a las necesidades del cliente. Como se pide en el movimiento por la administración de calidad total (TQM)"*.

9.- En relación a las necesidades de los empleados y la organización (p.473), *"los sistemas y la cultura de las organizaciones deberán ser inclusivos, dando flexibilidad a trayectorias de carrera, horarios de trabajo y requisitos de ingreso. Ya no deben ser novedad los conceptos como horarios flexibles y los atajos para hacer carrera. Habrán de ser instrumentos comunes y básicos del diseño . Deberá considerarse que la capacitación constante sea tan rutinaria como el mantenimiento de las computadoras. Las organizaciones del porvenir también deberán aprovechar Los recursos distintivos de grupos minoritarios y de mujeres"*.

2.3.4.2 Los nuevos principios organizacionales

En el rubro de la fuerza de trabajo, teóricos como Naisbitt y Aburdene (Cit por Emmert:461) nos dicen que: *"ha cambiado el principio dominante de la organización, de una administración tendiente a controlar a una empresa a un liderazgo tendiente a sacar lo mejor que haya en la gente y a responder con rapidez al cambio ...La sociedad mosaico se reflejará en la composición de la fuerza laboral. Se volverá cada vez más multicultural y multilingüe, abarcando mayores proporciones de inmigrantes recientes, e incluirá menos familias tradicionales. Esta diversidad*

constituirá un desafío a las organizaciones para que den acomodo a las diversas necesidades de sus trabajadores, como horarios flexibles, guarderías infantiles y enseñanza en el trabajo”.

Por lo que respecta a los procesos de privatización y las nuevas formas de interacción entre lo público y lo privado, los mismos autores comentan (p.459) “esperan un movimiento que se desvíe de las dependencias gubernamentales tradicionales hacia servicios públicos competitivos”, en cuanto a las nuevas complejidades sociales y organizacionales teóricos como Coates y Jarrad nos dicen:

“Casi todas las empresas instituciones y servicios humanos se están volviendo más complejos porque se están incorporando nuevas capas de tecnología y burocracia ...Nuestras estructuras institucionales actuales, como el gobierno, no son la respuesta para hacer frente a la complejidad. En su mayor parte son anticuadas, burocráticas, lentas, con marcos de tiempo y períodos de atención cortos y carentes de una cosmovisión”

En general los teóricos público administrativos prevén contextos organizacionales de gran complejidad con relaciones burocrático organizacionales fuera de los modelos piramidales de mando y con una amplia interdependencia horizontal, formándose organizaciones culturales complejas que Ogilvy (Cit por Emmert:463) llama heterarquías “organizaciones públicas complejas en que A puede estar por encima de B, B por encima de C, C por encima de A”. De hecho y citando a Emmert (p.465) tenemos que:

“Dentro de este marco organizacional, se recompensará la capacidad de integrar “asociados” organizacionales complejos y en cambio continuo. Las organizaciones públicas deberán ser más sensibles a los mercados y a sus socios del sector privado. Al mismo tiempo, los sistemas organizacionales y administrativos públicos deberán absorber e incorporar el cambio tecnológico, en particular las tecnologías basadas en la información. Los cambios tecnológicos también crearán nuevas demandas, a las cuales las organizaciones deberán responder con rapidez. Esto requerirá flexibilidad estructural, capacidad de redespigar los recursos sobre las bases que sean

necesarias y un agudo sentido organizacional del medio externo ...Los clientes en lugar de ser masas homogéneas, estarán organizados en torno de grupos de interés compartidos. Las organizaciones tendrán que ser flexibles además en la prestación de servicios, en lugar de aplicar enfoques estereotipados. Simultáneamente, los sistemas administrativos tendrán que maximizar el rendimiento de recursos escasos mediante la aplicación creadora de los mismos o a través de contratos con organismos no gubernamentales y el sector privado".

2.3.4.3 El enfoque general

Es adecuado hacer la observación de que a pesar de los numerosos estudios sobre gestión estratégica, no existen a la fecha enfoques ni definiciones compartidas sobre la práctica de la gestión estratégica. Sin embargo siguiendo el pensamiento de Nancy C. Roberts (p.215), tenemos que ella nos habla de dos enfoque generales para captar si no su práctica si su esencia, los que serían: el enfoque sinóptico y el enfoque incremental posición que ella retoma de Fredrickson .

El enfoque sinóptico "se caracteriza por una *inclusividad integrativa* . Se hace un intento conciente por integrar las decisiones que forman la estrategia general de la organización para asegurarse de que éstas se desarrollen conscientemente, se refuercen unas a otras y se integren en un todo" (Fredrickson, Cit por Roberts:215). "Además el objetivo consiste en integrar las funciones, los procesos, la estructura y las decisiones internos de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio. De este modo, la buena posición o alineación describe la compatibilidad entre la organización, su medio externo y su estrategia preferida, definida como la manera en que una organización decide moverse desde donde está ahora hasta donde desea estar en el futuro" (Digman, Cit por Roberts:215) se espera que el proceso sea analítico, racional e inclusivo.

En el enfoque incremental, "se hacen pocos intentos por integrar conscientemente las decisiones individuales y de la organización que se afectan entre sí. La estrategia surge de una relación laxa de grupos de decisiones, que son tratados individualmente y sin integración" (Fredrickson, Cit por Roberts:216). "De

manera característica, este tipo de proceso estratégico va dirigido a alguna modificación del estado actual y exige poca coordinación entre grupos y personas en la organización. Aunque el objetivo final sea lograr una relación viable entre las oportunidades y los riesgos presentes en el medio externo y las capacidades y recursos de la organización para aprovechar esas oportunidades” (Hofer, Cit por Roberts:216).

Si bien el modelo incremental es usualmente tomado para la administración pública, para el caso del presente proyecto se propone el modelo sinóptico, el que se estructura buscando la inclusividad integrativa, base del modelo descrito, ya que como dice Baldwin (Cit por Roberts:116), “las recomendaciones se derivan del supuesto de que la gestión es un proceso genérico”, y por ende se le puede aplicar cualquiera de los dos modelos.

La idea de esta inclusividad, parte de que se busca integrar activamente a todos los actores presentes en el modelo educativo dentro del proyecto de gestión, pensando que la gestión no se refiere sólo a la toma de decisiones, sino principalmente a la participación, y no se trata sólo de tomar medidas administrativas, se trata de que estas medidas sean asumidas concientemente por todos los actores involucrados en el proceso, para así, basándose en la negociación —la que nos garantiza una legitimidad democrática—, las decisiones, los planes y proyectos específicos sean asumidos con un compromiso hacia el cambio y la innovación, y que logren crear a la larga una cultura participativa, fruto esperado de todo proceso democrático que se mantenga como tal, gracias a la presencia continua e inclusiva de todos los interesados.

Otro supuesto del proyecto y que está fijado como necesario para que funcione un proyecto de gestión, es la existencia de un proceso político democrático en el ámbito donde funcione una dependencia pública y el Estado a que se circunscriba. El modo de control social determinará si un estado es una democracia, o como dirían Lindblom y Dahl (Cit por Roberts:217) “La poliarquía incluye

negociación y persuasión entre los individuos externos a la organización, pero que ejercen cierto grado de control sobre ésta. En las democracias occidentales, la poliarquía incluye un proceso político pluralista: múltiples autoridades gubernamentales, grupos de interés y participantes independientes se oponen a "las reglas" y al control por medio de las directrices emitidas por el gobierno. Y aunque los participantes puedan involucrarse en intercambios, éstos no son económicos sino políticos. Por medio de su intercambio, intentan modificar los fallos autoritarios mediante la dirección del apoyo político y la autoridad legal".

Los criterios para evaluar las bases de ideas de una nueva gestión y restablecer la legitimidad público administrativa basada en los supuestos anteriores nos los da Golembiewski (p.143) a continuación:

- 1.- Las bases de ideas deben relacionarse directamente con los desafíos prácticos que enfrentan las dependencias públicas
- 2.- Deben evitar las resoluciones por definición
- 3.- Deben evitar el desarrollo de un campo, vinculando el análisis y la aplicación
- 4.- Deben respetar tanto la tarea como los aspectos de mantenimiento de un campo
- 5.- Deben estar unidos a valores externos a las dependencias públicas, en los niveles constitucional, cultural y de organización.
- 6.- Deben dar una atención útil a múltiples niveles analíticos y de organizaciones (personas, relaciones interpersonales, grupos pequeños y grandes organizaciones)
- 7.- Deben aprovechar una "ley de la conveniencia táctica", prescribiendo "pasos siguientes" razonables para la aplicación y el análisis
- 8.- Deben exigir y permitir la prueba de las covariantes empíricas, así como las consecuencias empíricas de los aspectos de valor, y esta perspectiva de sistema abierto implica un potencial para la autocorrección.

Las condiciones de cualquier análisis están basadas en que "los criterios son interactivos, y el análisis de ninguno de ellos puede empezar bien, no digamos terminar, hasta que todos hayan recibido considerable atención, además el proceso debe implementarse esbozando la situación actual para generar dos evaluaciones separadas: los atractivos de esa posición y sus limitaciones"(p.143).

Finalmente, es importante subrayar lo que nos dice Perri (p.54) en torno a la teoría de la gestión pública y su existencia como disciplina en sí, al decirnos que "esta relación queda ejemplificada por la relación del paciente con su médico. (Esta analogía con la medicina no es nueva; hace años Waldo arguyó que la administración pública debería identificarse como una profesión análoga al campo de la medicina). El proceso de curar al paciente incluye de manera típica diagnóstico, tratamiento, observación de los efectos de éste y, según el éxito del tratamiento inicial, el cese del mismo o el inicio de un nuevo ciclo de diagnóstico y tratamiento. El administrador público, como el médico, busca pautas de la situación, establece un modelo de relaciones de causa y efecto, identifica las intervenciones apropiadas, selecciona una de ellas y la aplica. Para el administrador público, es probable que el proceso conlleve una incertidumbre considerablemente mayor a la que debe enfrentar el médico. Lo importante es que la teoría contribuye a un desempeño eficiente, aunque en formas no predecibles por completo. Argyris, Putman y Smith (1985) han llamado "ciencia de la acción" a este modo de pensar acerca de la relación entre la teoría y la práctica".

2.4 Los tipos de personas

2.4.1 Realización de políticas y bien colectivo (una perspectiva estratégica)

En cuanto al personal administrativo, las instituciones siempre han partido de la idea de que es necesario cambiar sus actitudes y lograr que den mejor servicio o tengan mayor productividad, o como diría Lynn (p.162), "intentan cambiar a la gente y a las organizaciones para lograr beneficios colectivos, como una distribución más justa de las oportunidades y obligaciones, mayor seguridad ante una adversidad

inmerecida o imprevista y una utilización más completa del potencial humano de la sociedad”.

Los resultados a nivel general son decepcionantes, el bien colectivo entendido como beneficio colectivo⁹, buscado a partir del servicio público o de la labor del servidor público sea este policía o maestro, nos ofrece resultados decepcionantes, en general la baja productividad, el mal servicio, las deficiencias en la atención o lo que genéricamente se conoce como “burocratismo”, son los males que asolan no sólo a nuestro país sino a la gran mayoría de las naciones con especial énfasis a las subdesarrolladas, como es el caso de América Latina, África o Asia.

Siguiendo la lógica de la naturaleza humana con respecto a los límites en el servicio público, Lynn nos dice que “quienes participan en la aplicación de políticas sociales tendrán diversas preferencias entre las opciones disponibles. Todos preferirán las estrategias que satisfagan sus propios intereses al menor costo posible y al menor riesgo. De este modo, es casi seguro que habrá conflicto continuo entre los participantes en la formulación de políticas sociales y su ejecución”¹⁰.

Entonces el problema sería el de control en el manejo instrumentación y evaluación de las políticas públicas, a este respecto también hay opiniones encontradas, por una parte teóricos como Lipsky, Stocpol o Dunleavy¹¹ sugieren en

⁹ “Un beneficio colectivo es aquel cuyo disfrute por una persona no disminuye el goce de nadie más y del cual, una vez disponible, no es viable excluir a nadie de su goce. Hardin, en Barry Bozaman, Op Cit., p.162.

¹⁰ A este respecto Lynn se apoya en Davis y Hagen que nos dan el siguiente ejemplo presente en la Ley de Prevención de la Violencia Familiar y Servicios de 1984 (EEUU), estos autores observan que: “habían dos opiniones opuestas en el debate de las políticas, cada una con repercusiones importantes para la organización de la prestación de servicios. La violencia contra las mujeres podía considerarse como “arraigada en el sexismo y la impotencia de las mujeres”, o como “arraigada en una disfunción de la dinámica familiar”. La primera opinión pedía intervenciones específicas contra abusos y esfuerzos por capacitar a las mujeres. La segunda requería servicios que apoyaran las relaciones de una familia funcional y sanciones contra la violencia doméstica. Una dependencia que adoptara uno de estos enfoques enajenaría la voluntad de los partidarios de la otra. Davis y Hagen, en Harry Bozeman, Ibid, p.163.

¹¹ Lipsky argumenta que los burócratas de bajo nivel ejercen gran discrecionalidad en las decisiones acerca de los ciudadanos con los que interactúan, . . . en general los trabajadores de niveles inferiores tienen prioridades laborales diferentes que los administradores”. Stocpol sugiere que “las unidades administrativas del Estado poseen al menos cierta medida de autonomía dentro de la cual pueden formular y buscar sus propias metas, produciéndose políticas diferentes de las que exigían los actores sociales”. Dunleavy piensa que “ los funcionarios racionales que están dentro de las filas en que se toman decisiones adoptan de manera característica

mayor o menor medida una autonomía por parte de los operadores de las políticas públicas, lo que produce una disfunción entre lo que se planeó y lo que sucede realmente en el ámbito de la ejecución e instrumentación de estas políticas, donde lo que se busca nunca es lo que se lleva a cabo, por el manejo discrecional que los diversos niveles --intermedios y finales-- tienen de su muy particular concepción de lo que se quiere de ellos.

En sentido contrario están Attewell y Gertstein ó Weisner y Room, cuando nos dicen que el control es casi absoluto, ahogando las iniciativas locales de tal forma que su influencia y rigidez es opresiva y perniciosa. Ya que la diversidad es una característica de la acción humana, y todo intento por ponerla en un molde es sinónimo de fracaso seguro.

En el sentido anterior, pensé tomar el marco de la teoría de juegos propuesto por Lynn (p.165) "para identificar rasgos sistemáticos de aplicación de políticas sociales y sus repercusiones sobre el diseño y la administración de las mismas políticas". De esta manera se estructuraron las opciones específicas propuestas en el cuerpo del proyecto en capítulos subsecuentes.

2.4.2 El modelo de aplicación de políticas

Los supuestos del modelo serían los siguientes:

Primero tenemos que el modelo es implementado en un sistema democrático --o poliárquico en palabras de Dahl--, siendo este su parámetro principal. Esto nos lleva a otro postulado, el de que "la legislación social tiene por meta un beneficio colectivo neto para los miembros de la coalición que la ponga en vigor"(Lynn:165). Una implementación de políticas sociales surgidas desde esta perspectiva produce tres tipos de relaciones organizacionales básicas o primarias donde se dan niveles

una estrategia formadora de oficinas , destinada a aproximar su oficina cada vez más a las funciones del personal (en lugar de cumplir el objetivo propuesto), adquirir una atmósfera colegiada y una ubicación central. En otras palabras buscan metas egoístas no metas colectivas. Harry Bozaman, Op Cit p.164

de interacción diferenciados e interdependientes todos entre sí, los que definiremos de la siguiente manera siguiendo al mismo autor (p.166):

- 1.- Entre clientes y trabajadores de servicio (Juego de la prestación de servicio)
- 2.- Entre trabajadores de servicio y sus administradores (Juego de la gestión pública)
- 3.- Entre administradores públicos y ejecutivos políticos (juego de las políticas).

Las suposiciones sobre la forma en que se relacionan estos grupos están en que “cada parte de una interacción –digamos un trabajador de servicio y un cliente— tiene una gama de estrategias y una preferencia entre esas opciones, dependiendo de sus consecuencias o sus resultados. Además los resultados dependen de la estrategia de la otra parte de la interacción. De este modo, la conducta de cada nivel de interacción es estratégica y tiene las características de un juego. También está el supuesto de que cada parte de la interacción elige entre dos estrategias: cooperación o no cooperación, y de que el servicio a un cliente es un juego que se juega una sola vez y puede ser concedido o no concedido” (p.166).

Las preguntas sobre las relaciones de interdependencia o sobre la anidación de los juegos (son anidados), que surgen en el proceso de la implementación de políticas parte del dilema del prisionero, juego en el que se asegura la no cooperación y por ende “la coalición promotora (y el público) tendrá que privarse de los beneficios colectivos adicionales que hubiese implicado la cooperación. La cuestión de la gestión pública en tales casos consiste en saber si se pueden evitar las pérdidas relacionadas con la no cooperación. Los participantes pueden llegar a relacionarse formalmente entre sí (si no lo han hecho ya) como rectores y agentes, y tratar de cooperar por medio de contratos de desempeño. Sin embargo, lograr la cooperación por medio de estos contratos tal vez resulte imposible ...el hecho de que los resultados sean interdependientes, y que los juegos se repitan, puede presentar

oportunidades para que los participantes cooperen por medios distintos del contractual" (p.167).

2.4.3 Tres escenarios

Lynn (p.168-178) plantea tres escenarios o juegos posibles en el modelo de la prestación de Servicios de la Gestión Pública y de las políticas:

- a) El juego de la prestación de servicio.
 - b) El juego de la gestión pública.
 - c) El juego de la política.
- a) Este punto esta centrado en transacciones de rutina entre beneficiarios potenciales o reales y un trabajador de servicio directo, siendo las transacciones de servicio directo, y estando presente una ambigüedad combinada con un interés egoísta por ambas partes, cada uno de los miembros de la transacción tiene información limitada sobre las intenciones y objetivos de la otra parte, y aunque haya un ambiente de respeto mutuo, suponemos que no confían el uno en el otro, por tanto existe un problema estratégico.

Otras suposiciones son que ambos actúan por interés propio, rara vez son idénticos sus intereses, además por el lado de los trabajadores de servicios dado su papel fiduciario se les exige estar atento ante reclamaciones fraudulentas, siendo que su conducta generalmente está arraigada fuertemente en normas profesionales. Por el lado del cliente, éste puede considerar que su necesidad es mayor de lo que les parece a los trabajadores de servicio, y en la medida en que los servicios son gratuitos existen incentivos para exagerar sus necesidades. Todo esto genera una "natural" divergencia de intereses entre ambas partes.

Para ambos grupos su conducta puede definirse como de "cooperación y no cooperación". Para los clientes la cooperación se definiría como hacer solicitudes y prestaciones fidedignas y honradas, con base en el respeto y la confianza en el programa. La no cooperación se manifiesta cuando hacen presentaciones evasivas, exageradas o poco dignas de confianza respecto a su elegibilidad o adhesión a las directrices y expectativas.

Para los trabajadores de servicio, la cooperación puede definirse como ayudar a los clientes a obtener los servicios y la cooperación que necesitan e interpretar las reglas de tal modo que den a éstos el beneficio de la duda. La no cooperación está en aplicar los requerimientos procesales de manera egoísta o favorable a la oficina sugiriendo incluso que el cliente no tiene derecho a tales servicios.

Para los trabajadores de servicio tenemos dos estrategias, la primera sería : Estrategia de orientación de servicio social al cliente, o de autorización, implica prontitud, atención personal y ayudar a los clientes con sus problemas. La segunda estrategia sería: estrategia de orientación policiaca o de carga del caso , e implica retención o manipulación deliberada de información, trato selectivo, administración impersonal y esfuerzos autoconcientes para controlar y limitar la autonomía de los clientes

Los resultados de la cooperación mutua implica que los clientes estén hablando con sinceridad en lo tocante a sus necesidades y en el cumplimiento de sus obligaciones y que los trabajadores de servicio presten unos servicios proporcionales a la necesidad. Los resultados de la no cooperación o defección mutua implica que trabajadores de servicios impersonales o desconfiados, pero poderosos, se enfrenten a clientes o solicitantes que están dispuestos a engañar al sistema.

Puede pensarse que los trabajadores de servicio y los clientes consideran la no cooperación unilateral como el resultado más atractivo y la cooperación no correspondida como el peor, en este sentido los trabajadores más egoístas obtienen generalmente grandes recompensas cuando pueden demostrar que se han atenido a los objetivos procesales, impidiendo así un despilfarro. El peor resultado para ellos es dejarse engañar. De manera similar las recompensas para los clientes son las más altas cuando logran engañar al sistema. El peor resultado para el cliente es ser castigado por su honradez.

Este juego nos lleva a caer en el dilema del prisionero y la estrategia predominante es la no cooperación.

- b) En este juego hablamos de que los sistemas de prestación de servicios sociales son dependencias dependientes de un nivel superior de supervisión administrativa, cuya misión es velar por que los resultados producidos por los trabajadores de servicio reflejen los valores, las políticas y los objetivos de la organización.

Una limitante importante radica en el hecho de que la autonomía de los administradores en las organizaciones de servicios humanos está restringida, de manera formal por un régimen de reglas y otras limitaciones. Existe una tendencia hacia la discrecionalidad en la relación con los trabajadores de línea, y no son proclives a una obediencia ciega a las reglas.

La cooperación del administrador público con los trabajadores de servicio puede definirse como promover la justicia, responder a los clientes y contar con autonomía en la prestación de servicios, autorizando la discrecionalidad de los trabajadores de servicio para aplicar su juicio profesional a cada caso. La no cooperación adopta la forma de una supervisión minuciosa de los trabajadores de servicio para asegurar el cumplimiento de las reglas explícitas planeadas para eliminar y castigar todo juicio discrecional y para producir

ciertos tipos particulares de conducta, tanto hacia los clientes como hacia los superiores.

La cooperación de parte de los trabajadores de servicio en el juego de la gestión pública puede definirse como informar con honradez de los casos y ejercer con sinceridad el juicio discrecional en las disposiciones del caso. La no cooperación puede definirse como cierta combinación de informar sólo cuando se le requiere para ello, deformación egoísta de la información y ocultamiento de las acciones no conformes y autoprotectoras.

Podemos suponer que los participantes en el juego de la gestión pública prefieren la cooperación mutua y un régimen de confianza mutua por encima de la defección mutua, sin embargo, la no cooperación unilateral tiene una clara ventaja para ambas partes por encima de la cooperación no correspondida. Para los administradores públicos, la no cooperación unilateral compensa una desventaja de información. En cambio, para los trabajadores de servicio, la no cooperación unilateral puede compensar una desventaja de recursos. Lograr explotar al otro es más favorable que ser explotado por el otro.

En el caso anterior tenemos otro dilema del prisionero. El administrador público exige el cumplimiento por el bien de la organización y elige esta alternativa en lugar de crear vastas zonas de discrecionalidad para los trabajadores de servicio. Éstos toman la decisión de engañar al sistema en lugar de cumplir directamente las reglas. Del mismo modo que en el juego del nivel inferior, la conducta no cooperativa domina la conducta cooperativa, con lo que se sacrifica el nivel superior de beneficios sociales que habría podido resultar de una cooperación mutua.

- c) los administradores públicos están sujetos a supervisión administrativa de los ejecutivos políticos, los cuales son nombrados por ejecutivos electos para

dirigir las políticas de sus dependencias. Podemos suponer que la relación entre ambos grupos es estratégica, lo cual nos permite plantear el juego.

Para un ejecutivo político la cooperación con administradores públicos subordinados puede definirse como una considerable delegación de controles a sus subordinados y confianza en su experiencia y en sus informes sobre eficiencia de programas para cumplir con las expectativas estatutarias de la coalición que las puso en vigor. La no cooperación puede definirse como la retención y el ejercicio de la autoridad mediante, por ejemplo, el establecimiento, la supervisión y la aplicación de requisitos para el cumplimiento de los procedimientos formales por parte de los subordinados, para asegurarse de que su conducta se apege estrictamente a las expectativas o para impedir, de hecho, la cooperación.

Para un administrador público subordinado, la cooperación con un ejecutivo político puede definirse como la información precisa de los datos pertinentes sobre actividades, costos y eficiencia de programas, y como una disposición a identificar y resolver los problemas en la administración de programas conforme surjan. Cooperación significa ayudar a la imagen de un superior político.

La no cooperación adopta la forma de informes egoístas, evasión de acciones discutibles o arriesgadas, ocultamiento de problemas o su revelación con fines egoístas, y ocultamiento de éxitos de desempeño y de costos, o el cumplimiento pasivo o malicioso cuando no agresivo de las expectativas.

En la búsqueda de la misión, es probable que surjan graves conflictos de intereses, por una percepción distinta de la misma. Así aunque la cooperación mutua pueda ser superior a la defección mutua, tanto para ejecutivos políticos como para administradores públicos de carrera, no se le puede suponer tan inmediata como en los juegos de nivel inferior.

En general las recompensas son mayores para los funcionarios capaces de retener por corto tiempo el control de la burocracia, a la que nada se le oculta, y peores para los funcionarios que se pasan al bando local y buscan establecer relaciones de confianza y cooperación con burócratas taimados. Por una razón similar los burócratas pueden creer que les irá mejor si pueden seducir al político nombrado y que les irá peor si este se los gana. Entonces será probable que como en los otros juegos, la defección unilateral sea el mejor resultado, y la cooperación no correspondida sea el peor para ambos.

Aquí caemos también en el dilema del prisionero, aunque se puede dar bajo algunas situaciones un empate, ambos participantes tienen como estrategia predominante la no cooperación, aunque en caso de empate ninguna de las dos partes tiene incentivos para buscar la cooperación.

Autonomía, compartir el poder y autorregulación, sustentadas en un ámbito organizacional con tendencias democráticas y bajo vigilancia y control ciudadano – mediante un órgano profesional ciudadano, también autónomo, que tenga como misión prioritaria la transformación del modelo de gestión educativa–, serían la base de los nuevos juegos cooperativos que propiciarían no sólo un nuevo modelo organizacional, sino también un cambio cultural en las modalidades de organización para el trabajo desde momentos tempranos del quehacer educativo.

Si bien el modelo alternativo está planteado en capítulos subsecuentes, caben algunas observaciones al respecto: tenemos así que la idea de un organismo autónomo surge de la rigidez existente en el juego de la política que tan claramente plantea Lynn, donde la mejor opción que es el empate nos lleva al estado óptimo de Pareto, donde ninguna de las dos partes tiene incentivos para buscar la cooperación. En este caso, dada la rigidez del modelo, una alternativa sería la búsqueda de una nueva relación innovadora que planteara el problema desde afuera modificando a los actores mismos del juego y su relación.

El hablar de innovación hace necesario de una reflexión en sentido educativo, para lo que retomamos algunas ideas de Escudero Muñoz (1988:84,99): Este nos dice que “la innovación ha de equivaler, a un determinado clima en todo el sistema educativo que, desde la administración a los profesores y alumnos, propicie la disposición a indagar, descubrir, reflexionar, criticar ...cambiar ...Innovar en educación requiere articular debidamente una serie de procesos y establecer con cuidado una estructura de diversos roles complementarios”.

En el ámbito de la gestión educativa también se es incluyente al decir que “el rol del profesor y su preparación profesional es decisivo en la realización del cambio, pero también goza de su propia entidad el papel del grupo de profesores, la función de los directores escolares, las funciones de apoyo de servicios externos y su organización a nivel regional o provincial. Sólo una adecuada complementariedad entre todas estas instancias y sujetos parece ofrecer algunas garantías más verosímiles para el éxito de proyectos innovadores”.

2.5 El Propósito perseguido

Debe quedar claro, que el propósito perseguido por este trabajo o proyecto es el de la *búsqueda de la calidad en el ámbito de la educación básica*, tanto en mi Estado, como en el país, de ahí que la propuesta se funda no en un proyecto global, si no, en un proyecto estratégico de corte gerencial, que bajo lineamientos generales de calidad genere propuestas específicas, en principio para mi Estado, y subsecuentemente y de acuerdo a sus propias problemáticas, para cada región, y de ahí para cada centro escolar, todas diferentes, pero todas con el mismo espíritu democrático asentado en un espacio de autonomía institucional.

La idea central, fue vincularse a los estándares internacionales de calidad educativa, basándonos en recomendaciones de organismos internacionales con relevancia en el ámbito educativo, como el Banco Mundial, la OCDE, la CEPAL/UNESCO, etc. A pesar de esta vinculación, el presente estudio pretende

mantener un espíritu crítico acorde tanto con las prácticas democráticas modernas, como con la teoría organizacional posburocrática, y las prácticas pedagógicas constructivistas.

2.5.1 Los parámetros internacionales

Los parámetros manejados son dos:

- a)democracia
- b)autonomía

En cuanto al primer parámetro, la idea subyacente a todos los planteamientos gerenciales modernos está en la aceptación de la democracia como forma política legítima y única en el contexto en que deben generarse las propuesta organizacionales, de hecho, el problema ya no gira en la aceptación o no de la democracia electoral, sino en la forma en que ésta debe ser entendida al interior de la sociedad, tanto en las organizaciones civiles que se vinculan a la existencia democrática, como también en las nuevas formas que deba asumir en el ámbito de la Administración pública, algo que de una u otra forma ya fue comprendido e implementado por la empresa privada y sus nuevos modelos organizacionales, los que han tendido a ser copiados por el Estado sin un espíritu crítico que refunde la teoría en el ámbito de las políticas públicas.

La aceptación de la democracia como antecedente de toda forma organizacional moderna, ha sido considerada en forma connatural a la existencia del capitalismo. En el ámbito de la Administración pública, científicos como Lindblom y Dahl (Cit por Roberts:217) nos han dicho que "La poliarquía incluye negociación y persuasión entre los individuos externos a la organización, pero que ejercen cierto grado de control sobre ésta. En las democracias occidentales, la poliarquía incluye un proceso político pluralista: múltiples autoridades gubernamentales, grupos de interés y participantes independientes se oponen a "las reglas" y al control por medio de las directrices emitidas por el gobierno. Y aunque los participantes puedan

involucrarse en intercambios, éstos no son económicos sino políticos. Por medio de su intercambio, intentan modificar los fallos autoritarios mediante la dirección del apoyo político y la autoridad legal”.

Es a partir de este parámetro, obligado en el ámbito organizacional, es que se plantea su análisis en el presente proyecto, al que se le dedica un capítulo completo más adelante.

El segundo parámetro, se plantea como una secuencia lógica del primero, es más, la forma primaria particular que asume la poliarquía en una organización es la autonomía, y ésta va en forma consubstancial al hecho de que la complejidad de la condición humana (Arendt) en condiciones en las que prevalece la contingencia – sistemas poliárquicos, no autoritarios, totalitarios o cualquier tipo de dictadura– nos lleva a la búsqueda de la libertad, la que bajo formas normativas jurídicamente legítimas, sólo pueden encontrarse en los sistemas democráticos de gobierno. Es por esto, que a este parámetro fundamental, también le dedico más adelante un capítulo completo para su análisis.

La interrelación de los parámetros fundamentales anteriormente mencionados, bajo formas específicas de organización institucional, nos lleva a la búsqueda de la calidad como el propósito central de toda organización, sea ésta pública o privada.

3. LAS CONSTANTES SIMBÓLICO-AUTORITARIAS QUE HISTÓRICAMENTE HAN CARACTERIZADO LA FORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO MODERNO

3.1 El Origen de la Legitimidad

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

Después del movimiento liberal que llega a sus extremos más antisociales con el positivismo porfirista, tenemos que la reconstrucción del nuevo Estado, pasa por un proceso histórico que es fruto de las luchas que se gestaron en lo que comúnmente llamamos la Revolución mexicana, y que está globalmente configurada por tres grandes etapas, siendo la primera: el movimiento encabezado por Madero contra Porfirio Díaz, en el cual la participación de las masas comienza a ser un fenómeno generalizado, pero no adecuadamente percibido por los jefes políticos de este movimiento, principalmente por Madero. El jefe revolucionario utilizó la fuerza de las masas pero no les supo resolver sus aspiraciones, ni sus viejas y nuevas querrelas,¹² si bien, en algunas regiones del país, algunos caudillos revolucionarios estaban consciente de la necesidad de una reforma agraria para la incorporación de las grandes masas de indios y campesinos a la tierra, fuente de su agravio perpetuo.

¹² "Durante treinta años, los grandes terratenientes cultivadores de caña de azúcar le habían disputado a Anenecuilco los derechos sobre las tierras y las aguas de la comarca. . por lo general los campesinos perdieron sus pleitos,. En 1909 la presión que se ejercía sobre ellos se había vuelto especialmente pesada .. Ese verano, el nuevo gobernador decretó una ley de bienes raíces que reformo los impuestos y los derechos a las tierras todavía más en beneficio de los hacendados". J. Womack, "*Zapata y la revolución mexicana*", México, Siglo XXI, 1978, p.1

Madero no había definido o no había comprendido que su sueño de un México basado en la pequeña propiedad --base de su pensamiento liberal--, no era comprendido por estas masas, ya que, "carecían del concepto de propiedad privada de la tierra" (Cumberland, 1981:239), incluso nos dice el mismo Cumberland (P:252), "aun los campesinos con tierra estaban descontentos, pero su descontento era efímero vago e inarticulado y se manifestaba antes en actos de bandidismo que en ocupación de tierras", lo que nos da una idea de lo poco desarrollado que se encontraba el concepto de reforma agraria en este momento.

Al final del movimiento, el propio Madero es el encargado de desactivar a las fuerzas populares que le dieron su apoyo, como ejemplo tenemos el caso de Orozco en el norte y Zapata en el sur, caudillos que terminaron rechazando el proyecto maderista, el primero por motivos egoístas en cuanto a su percepción del bajo protagonismo que le tocó jugar al final del movimiento armado, y el segundo, por su vinculación a la reivindicación de las masas campesinas desposeídas por los terratenientes porfiristas. En ambos casos, el enfrentamiento termina con el levantamiento armado, siendo la rebelión del caudillo del sur sofocada paradójicamente por el general Huerta¹³.

La segunda etapa de este proceso revolucionario, lo marca en su inicio el levantamiento de Huerta contra Madero, instante en que la Revolución mexicana se masifica o por así decirlo, se impregna de la cuestión social que se había venido postergando desde el momento mismo de la independencia, desplaza a la cuestión política del centro de la discusión --cuestión que había sido el centro de la acción maderista, en la que, "una nueva ley electoral avanzó mucho en el sentido de la democratización" (Cumberland:285)--. Es así que surge el Plan de Ayala, que

¹³ "Una evaluación de las contribuciones del régimen de Madero muestra un constante avance de la idea de la responsabilidad gubernamental por el bienestar de las masas, un reconocimiento y una cristalización parcial de la necesidad de reforma económica y social, y por lo menos una tentativa de democratización a nivel político. En ninguno de esos campos pueden observarse progresos sorprendentes; sería una locura atribuir a la administración de Madero la formulación de todas las ideas e ideales incorporados en la

contagiaría tanto al sur como al norte por la reivindicación de una reforma agraria que caracterizaría todo el proceso histórico de formación del Estado mexicano, y que, junto con la cuestión obrera, serían los referentes simbólicos más importantes a los que tendieron los constitucionalistas del diecisiete.

La tercera etapa de la lucha armada la constituye la guerra civil entre los dos bandos ganadores de la lucha contra Huerta, los carrancistas o constitucionalistas y los convencionistas –villistas y zapatistas–, los cuales se enfrascan en una lucha en la que los segundos tienen la mejor parte –pero son incapaces de concretar las ventajas que les da el contar con el apoyo de los referentes simbólicos que les da el ser parte de las masas y encabezar sus peticiones–, grupo que al no contar con un perfil de percepción política que les permita la “inclusión” de las otras clases sociales, son desplazados finalmente por los carrancistas quienes supieron apropiarse de los referentes simbólicos de las clases campesinas y obreras que incorporan en un proyecto global, el Plan de Guadalupe, el que es adicionado en 1914 con la intención de establecer “leyes agrarias que propicien la formación de pequeñas propiedades, la disolución de los latifundios y la restitución a los pueblos de las tierras, de las que han sido privadas injustamente”(Cumberland, P:215). Estas reformas le sirven para ser apoyado en sus políticas –con ciertas reservas– incluso por los Estados Unidos, lo que finalmente inclina definitivamente la balanza a su favor.

Al final de este proceso se da aun un conato de lucha entre los dos principales caudillos revolucionarios –Obregón y Carranza–, tanto al interior del constituyente como por medio de la violencia armada, que finalmente se inclina a favor de Obregón, quien ya desde el final de la guerra civil había venido recurriendo al movimiento obrero que si bien no tenía un gran peso económico político en este momento o durante la lucha armada del periodo revolucionario, se había configurado como un referente simbólico en torno al que se agruparon un gran número de ideólogos revolucionarios pertenecientes a las clases medias ilustradas, las que al

Constitución de 1917 y la legislación derivada”. Charles Cumberland, “*Madero y la revolución mexicana*”,

principio del movimiento sólo existieron vinculadas al nacimiento del liberalismo o a la cuestión política, pero que al final de éste fueron rebasados por una realidad que hizo suyas las reivindicaciones políticas de los obreros, permeadas por las ideas socialistas de gran auge en este tiempo, ideas que ya habían sido probadas por Salvador Alvarado en Yucatán¹⁴ –impregnadas del pensamiento saint simoniano– para ser expresadas legalmente en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

3.2 Un Autoritarismo Legal

Paradójicamente, a la cuestión social –la pobreza, que los campesinos ligaban a la falta de tierra que había sido la causa de la inclusión de las masas en el proceso revolucionario–, no se le encontró una solución satisfactoria al fin del proceso revolucionario, estas masas campesinas tendría que esperar al advenimiento de Cárdenas, para finalmente ver un proyecto ideológico político que se acercara al referente simbólico agrarista por el que se había derramado tanta sangre, y que al ser pospuesto por los gobiernos revolucionarios que siguieron a Carranza, fue fuente de muchos levantamientos armados post revolucionarios.

El proyecto agrarista del cardenismo, logra integrarse con el nuevo referente simbólico del socialismo, que originalmente –teóricamente– no contempla en los grupos campesinos a los sujetos de la historia que formarían el nuevo mundo sin clases, lo que no fue obstáculo para que el problema de la tierra se resolviera

México, Siglo XXI, 1982, p.212)

¹⁴ A nivel legislativo, es decir, al nivel donde las medidas estatales y las relaciones fundamentales entre Estado y sociedad civil se establecen formalmente y además con un sentido programático, se recogen experiencias que se dan primero durante el gobierno de Alvarado y se transfieren directamente a la Constitución General de la República a principios de 1917. Es decir, algunas disposiciones que figuran en las cinco hermanas, pero particularmente en tres de ellas (Ley Agraria, Ley del Trabajo, y Ley Municipal), se introducen en la Constitución. . . he podido establecer estas relaciones genéticas entre las disposiciones legales del gobierno preconstitucional y los siguientes artículos constitucionales:

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

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

Artículo 27 En lo que toca a la concepción de la propiedad originaria de la nación sobre tierras bosques y aguas

Artículo 28 Especial que permite un cierto tipo de monopolios

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

finalmente, dentro de la no muy coherente pero si muy práctica ideología de la Revolución Mexicana.

El papel que se le asignaría al Artículo tercero estaría más impregnado por la cuestión religiosa que por una doctrina específica. En su redacción, lo que se busca en principio es la educación laica, la desvinculación del clero de todas las labores educativas, y la educación universal, posición muy comprensible ideológicamente dado el papel que el clero había jugado en la historia del México independiente, aunque no muy pragmática dado la escasa relevancia de la participación del clero en el último conflicto armado.

En cuanto a la educación universal, hay que hacer notar que la visión porfirista de la educación era elitista, ya que las masas desde esta visión no podían ser educadas, por lo que se aglutinó a las escuelas en las ciudades y se olvidó al campo (Cumberland:251). Sin embargo, el hecho de que la cuestión social hubiera impregnado todos los espacios del movimiento revolucionario no sólo desplazó a las elites intelectuales de cualquier consideración sobre la libertad de la educación, sino que radicaliza las posiciones pro estatistas, desechando incluso la propuesta carrancista de mantener un espacio de libertad para los padres de familia¹⁵, haciendo la educación laica y obligatoria aun para las escuelas particulares las que al igual que las públicas, quedaban sometidas en todo al Estado, el cual se encargaría de definir los rumbos futuros de la educación nacional.

Artículo 123 según la constancia de las múltiples instituciones protectoras del trabajo que aparecen primero en la Ley del Trabajo de Alvarado y después en este artículo constitucional. " Francisco J. Paóli, *Yucatán y los orígenes del nuevo Estado mexicano*", México, Ediciones Era, 1984, p.206-207

¹⁵ "La propuesta de Carranza decía lo siguiente Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos. La propuesta final de Múgica que fue aprobada finalmente decía. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria". Charles Cumberland, *"La revolución mexicana"*, México, FCE, 1983, p.311y312.

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

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

Los constitucionalistas procedieron a eliminar los límites al poder estatal que estaban acentuados con mayor profundidad en la Constitución liberal de 1857, y le otorgaron a la presidencia un exceso de poder que en su origen fue excluyente al limitar la participación en el constituyente a todas las personas que de una manera u otra hubieran colaborado con los regímenes anteriores. Esto, si bien es fruto de lo prolongado y destructivo de la violencia revolucionaria que acentuó la participación de las masas en el constituyente, también cerró los espacios a resultados más acordes con la democracia, y estructuró el futuro espacio autoritario que desembocaría en un callejón sin salida –previsible según el pensamiento arendiano por el antecedente de la revolución francesa, en el que la violencia, que tiene como origen la necesidad, llevó a la dictadura¹⁶–, que podría ejemplificarse retomando a Marx, el cual fue claro al asentar la imposibilidad de evitar el proceso de acumulación originaria antes de cualquier cambio social hacia el socialismo, haciendo inevitable el capitalismo, lo que a la postre no sólo no evitó la explotación –

“Ninguna revolución ha resuelto nunca la “cuestión social”, ni ha liberado al hombre de las exigencias de la necesidad ... Hoy estamos en condiciones de afirmar que nada era tan inadecuado como intentar liberar a la humanidad de la pobreza por medios políticos, nada podía ser más inútil y peligroso. En efecto, la violencia entre hombres emancipados de la necesidad es diferente de la menos terrorífica, aunque a veces no menos cruel, violencia elemental con la que el hombre declara la guerra a la necesidad y que apareció a plena luz de los acontecimientos políticos e históricos por primera vez en la Edad Moderna. El resultado fue que la necesidad invadió el campo de la política, el único campo donde los hombres pueden ser auténticamente libres. Hannah Arendt, *“Sobre la revolución”*, Madrid, Alianza editorial, 1988, p.114

concepto propio de este sistema social-- , sino que en el socialismo real, profundizó y prolongó sus esquemas de salvaje explotación social, marcados ahora por la irresponsabilidad estatal.

El México moderno que surge de la fase revolucionaria y que queda consolidado con las reformas cardenistas al PNR, creado por Calles, el que es substituido por el PRM, creado por Cárdenas, puede caracterizarse como corporativo, ya que organiza y estructura a la sociedad en general al interior y al exterior del partido. Es bajo este esquema que en su momento A. Córdoba (1974:35-45) lo definió --para diferenciarlo del modelo facista--, como una corporación política, en donde la economía quedaba al amparo --pero no bajo el control-- del Estado, el que seguiría siendo un Estado capitalista en ciernes.

3.3 El Nacionalismo Mexicano

La ideología de este Estado despótico¹⁷ es altamente proteccionista, configurando lo que muchos autores han denominado como "nacionalismo mexicano", el que se ha caracterizado por una protección desmedida a las empresas nacionales, con una fuerte defensa en la creación y mantenimiento del empleo aunado al mantenimiento del ejido como la pieza política medular para mantener la paz civil en el campo --y por ende en el país--, alrededor del que se estructuró un sistema paternalista de apoyos y subsidios que tendieron más al control político que a la eficiencia económica.

Este muy particular Estado benefactor, mantuvo un discurso que ideológicamente respaldó las conquistas sociales revolucionarias expresadas esencialmente en los Artículos 3, 27 y 123 de la Constitución, que configuran la parte medular de lo que se ha denominado en el discurso político como conquistas de la

¹⁷ "La evaluación positiva del despotismo realizada por los fisiócratas y llevada a sus últimas consecuencias por Le Mercier de la Riviere, es la antítesis absoluta del juicio que sobre el despotismo, el "gobierno monstruoso", había dado el autor de *Del Espíritu de las Leyes*. Y es una antítesis porque uno de los puntos inamovibles de los defensores del despotismo aunque fuese legal, en la crítica de la separación de poderes, de los llamados "contrapesos". Norberto Bobbio, "*La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*", México, FCE, 1987, p.144

Revolución Mexicana, bajo las que crecieron los mexicanos que actualmente tenemos la mayoría de edad.

En lo que respecta al Artículo 3º, sus postulados principales —el laicismo, la gratuidad y la continua expansión de los servicios educativos—, cubrieron bajo su manto las reformas educativas que vinculaban a este sistema con las necesidades mínimas de una planta productiva incipiente y con pocas tendencias a la modernización, que basaba su salud en el proteccionismo estatal. De este modo, el republicanismo mexicano cumplió a su manera con los mandatos republicanos de igualdad —igualdad social, bajo el esquema del igualitarismo social, cuyo manejo ideológico fue muy socorrido— y fraternidad, —con un apoyo real a los sectores más desfavorecidos socialmente hablando— a costa del que posiblemente sea el postulado principal del republicanismo, la libertad, la que fue restringida sobre todo en lo que se refiere al ámbito de la libre expresión y asociación, con lo que la cultura política que determina la existencia de ciudadanos responsables y patriotas, capaces de autodeterminarse, no se dio.

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

El movimiento del sesenta y ocho, marca el parteaguas que da inicio a las exigencias de libertad en el ya entonces anquilosado políticamente Estado Mexicano. Sin embargo, a pesar de ciertos avances actuales en cuanto a la apertura política y la participación de partidos políticos al interior del sistema político, no hay un correspondiente o congruente desarrollo de los derechos civiles, ya que no se garantizan los derechos humanos de primera generación —más allá de los postulados

formales, como un libre y universal ejercicio de la libertad—, lo que nos lleva más a la modernización del ya obsoleto Estado corporativo, que a su desaparición.

Esta hipótesis se ve reforzada con el advenimiento de las crisis económicas sexenales del setenta y seis, del ochenta y dos y del ochenta y ocho, las que marcaron avances en torno a la participación de los partidos políticos pero siguieron restringiendo los derechos vinculados a la libertad individual y de libre expresión de la sociedad civil, los que sin un marco normativo explícito dentro del derecho positivo, no tienden a desarrollarse sino hasta después de la crisis del noventa y cuatro.

3.4 La Crisis de Una República Autoritaria

La crisis del noventa y cuatro lleva a su límite la legitimidad del sistema político mexicano, el fracaso del modelo iniciado doce años antes es patente ante la opinión pública. Su agotamiento en el mismo tenor que las crisis recurrentes de los gobiernos populistas nos debería hacer reflexionar sobre la contingencia de los esquemas económicos, y dudar de los modelos racionales teleológicos que son la impronta del cientificismo moderno. El debilitamiento de la república, que cada vez es más explícito en las posiciones intransigentes y de poco diálogo de los grupos que se rebelan ante el Estado, como es el caso Chiapas y la propia UNAM, nos debería hacer poner en entredicho la ya vieja estructura del poder político, que si no ha caído, ha sido más por la prudencia del ejecutivo, que no por el clamor social recurrente de una mano fuerte que nos guíe en tiempos de incertidumbre.

El modelo Venezuela está a la vista, la tentación de una dictadura de las mayorías es cada vez mayor, el autogolpe es una posibilidad que no debemos dejar de lado en los análisis coyunturales que abordemos, sobre todo cuando la búsqueda de caudillos se vuelve un clamor ante la inseguridad social en todos los ámbitos de la vida republicana.

Ante la problemática planteada anteriormente, quisiera retomar los elementos que según Ceiso Lafer constituyen la idea republicana (1993:34):

1.- El énfasis en el bien público que no se confunde con los intereses de los particulares

2.- La importancia del papel del Derecho para impedir la violencia y el arbitrio

3.- Las virtudes cívicas de la ciudadanía, necesarias para perfeccionar la convivencia colectiva, orientada hacia la utilidad común que tiene como uno de sus ingredientes el tema de la educación pública al alcance de todos.

4.- El principio federalista, como fórmula capaz de conciliar el tamaño con la proximidad, tanto en el plano interno como en el internacional.

En cuanto al primer punto, tenemos la obligación de optar por la desaparición del Estado corporativo, que de una u otra manera se ha venido reestructurando y cambiando, adaptándose a las nuevas formas de competencia política, e invadiendo los nuevos espacios tanto en partidos de derecha como de izquierda. La desaparición de los privilegios corporativos —tanto en el ámbito financiero, como en el político e incluso en el social, que corrompe los sistemas de seguridad y destruyen la credibilidad—, sólo puede realizarse dentro de un marco de Derecho que desaparezca la impunidad del Estado —fuente de la crisis del Estado de Derecho en México—, y lo haga un Estado responsable del bien público ante la ciudadanía.

El segundo punto, tendría que ser complementario del primero, ya que la arbitrariedad surgida de las no reguladas garantías individuales tiene que ser solventada, esto debe llevarse a cabo, si queremos que principios como el de la libertad, que es salvaguardada en el ámbito de los derechos del hombre y del ciudadano, sea respaldado por su vigencia de pleno derecho, tanto en el orden de los derechos liberales clásicos —derechos de expresión asociación y petición—, como los de crédito o de segundo orden —de educación, salud, trabajo etc—, sólo limitados

por los derechos compensatorios de raza, etnia o género, propios de la democracia moderna.

El punto tres, deviene de los anteriores y hace énfasis en la parte medular del presente trabajo, ya que la existencia de buenos ciudadanos y no sólo de habitantes, es precondicionante a la existencia de una república, como bien nos lo expresa la tradición republicana francesa de la que según C. Lafer(1993:28):

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

En la tradición histórica del Estado Mexicano, si bien se da en forma recurrente la exigencia de una educación democrática, esta idea no es parte del paradigma o de los paradigmas que han venido modificando la educación pública en México¹⁸. Esto es, no configura una forma de vida al interior de la institución escolar, ni es un referente simbólico, ya que ha sido conceptualizada siguiendo el modelo autoritario que ha caracterizado la relación pueblo gobierno, aun desde antes de la independencia, en tanto que la educación democrática sólo se entiende como parte de los contenidos curriculares explícitos de los programas, y no como parte del currículum de vida de las instituciones educativas.

¹⁸Pablo Latapi determina cinco proyectos posrevolucionarios, que serían:

El vasconcelista

El socialista

El tecnológico

El de la escuela de unidad nacional

El modernizador

Ninguno de los cuales enfoca en forma explícita el problema de la democracia, sólo el modelo vasconcelista nos habla de una visión de cultura como factor de liberación y de dignificación de la persona para atender a la civilización perfecta. Pablo Latapi, “*Un siglo de educación en México*”, México, FCE, 1998, p.25 y 26.

Con referencia a su herencia histórica moderna —posrevolucionaria—, la ideología del Estado Mexicano ha despreciado a los Derechos del Hombre y del Ciudadano, haciendo hincapié en los Derechos Sociales o de crédito, poniéndolos por encima de los que ha considerado siempre como derechos individuales —desde una concepción crítica hacia el individualismo—, que se contraponen o son excluyentes con los derechos sociales —desde su propia óptica— de crédito o colectivos. Aquí podemos retomar como propia la siguiente afirmación de C.Lafer (1993:44), que nos dice: “la crítica del individualismo es un *topos* —un lugar común— tanto de la historiografía de izquierda como de la conservadora, que ven en los derechos del hombre una abstracción. La abstracción destituida de historicidad es el blanco crítico de los conservadores. La abstracción que enmascara ideológicamente los intereses de clase es el blanco crítico de la izquierda”.

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

La sociedad común y no la libertad, es aquí donde podemos encontrar el *quid* de la problemática que hoy en día ha llegado a un punto intolerable, ya que de ser una abstracción propia del cubículo del investigador, ha pasado a reflejar la tragedia en que desemboca la “Novela de la Revolución Mexicana”, y digo novela, siguiendo el sentido real de las promesas incumplidas de justicia social con que nos han mantenido —algunas veces de buena fe y otras no tanto— esperando siempre un final feliz a la manera de las películas norteamericanas, pero impregnados de nuestra propia tragedia, fruto de un nacimiento continuo —en cada crisis— que sólo J. Rulfo y Octavio Paz —el Llano en Llamas y el Laberinto de la Soledad— han logrado magistralmente describir, que trasciende “nuestra modernidad” y llega hasta nuestros días, a la manera en que la tragedia griega trasciende el tiempo de su creación.

4. MERCADO, POLÍTICA Y EDUCACIÓN. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA CENTRADA EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS

4.1 Mercado y Política

El problema de la educación en México deviene de diversas causas, en lo político presenta una fuerte carga corporativa, centralizadora, autoritaria y desde los años setenta, orientada hacia una expansión masiva de los servicios educativos sin calidad, con fuertes tintes populistas-nacionalistas –retóricos–, vinculados orgánicamente a los intereses corporativos del SNTE, el cual le proporciona un fuerte blindaje al Estado –ante la participación ciudadana–, generando un espacio de impunidad académico laboral, en el cual, campean la ineficiencia, la memorización, la repetición, el ritualismo justificatorio y la credencialización simulada, amparado todo ello en la formación “normal”, tanto a nivel licenciatura como en el posgrado, que han vuelto al “normalismo” sinónimo de bajo nivel educativo y fuente de reproducción de los antivalores –en la acción–, con que son equipados los maestros, y que son reproducidos con mayor o menor éxito según la clase social, en el sistema público o privado de nuestras escuelas¹⁹.

Se ha hablado también de cómo debería ser la nueva educación, o la educación del nuevo milenio. En este sentido hay un sentimiento antiliberal, o antineoliberal, que hace énfasis en un nuevo papel del Estado mexicano y que critica ácidamente el espacio de interpretación conceptual que identifica a la libertad con la libertad del mercado.

Es verdad que este empobrecimiento teórico conceptual que ha sido puntualizado por pensadores de la talla de Hanna Arendt y Norberto Bobbio, está en

¹⁹ Este tipo de calamidades he sido expuesta y fundamentada entre otros por Carlos Ornelas en “*El Sistema Educativo mexicano*”, México, FCE - CIDE, 1995., Gilberto Guevara Niebla, coomp., en: “*La Catástrofe Silenciosa*”, México, CFE., 1997., Sylvia Schmelkes, en: “*La calidad en la educación primaria*”, FCE, 1997. Y por un gran número de investigadores, miembros de las cúpulas empresariales, ONGs, Organismos internacionales, etc , por lo que podemos decir que la solución al problema educativo nacional ya es una exigencia de la sociedad civil en su conjunto

la esencia del carácter neoliberal, sin embargo, a pesar de lo anterior, la existencia del libre mercado si bien es una característica de la sociedad liberal moderna, no es la única, y posiblemente ni siquiera es la más importante. Sin embargo en la búsqueda de soluciones para la problemática de la libertad y la democracia, este libre mercado existe y es un elemento central en cualquier proyecto de transición hacia una nueva sociedad participativa y plural.

En este sentido, es importante abrir un espacio crítico hacia la alternativa de la nueva izquierda, que se ha venido configurando como el proyecto alternativo a este libre mercado, sobre todo, ante el fuerte sentimiento neoliberal tanto de izquierda como de derecha. De aquí que, es conveniente dejar sentadas lo que Zaki Laidi considera las premisas a que debe ajustarse lo que el denomina como la nueva izquierda, y que es conocida también como tercera vía o blairismo británico(1998:23-28):

- La aceptación total de las reglas y los principios de funcionamiento de la economía de mercado, sin prescindir de la mirada crítica sobre el funcionamiento del sistema capitalista sobre todo en el ámbito del capital financiero. Esta crítica al capitalismo, excluye sin embargo toda posibilidad de dar marcha atrás, sobre todo, en lo que toca a la propiedad pública de los medios de producción. Salvo en sectores estratégicos en los que intervenga la soberanía como es el caso de México.

- En este sentido la misión, del Estado, está, no en el aparato productivo, sino se vierte en una inversión fundamental: la formación de hombres. El Estado debe ayudar a preparar a los más vulnerables para enfrentar la competencia, más que limitarse a asistirlos cuando la competencia no les es favorable.

- La izquierda reformista debe identificarse con las nuevas demandas que se expresan en términos culturales y de identidad, ya que es ahí donde puede marcar la diferencia ante el neoliberalismo (libre mercado) o ante una izquierda conservadora (estatismo).

- Debe rescatar la esperanza como apuesta filosófica política y cultural de primer importancia, ya que la izquierda, aún la reformista, no tiene ninguna posibilidad si no logra encarnar la esperanza colectiva frente al neoliberalismo que

ofrece perspectivas estrictamente individuales. La izquierda debe reconformar el camino de las promesas (Zaki Laidi:25).

De estas cuatro propuestas, inicialmente me interesa hacer énfasis en la primera, que marca como lo he mencionado antes, lo inevitable de una sociedad de mercado, y posteriormente la segunda propuesta, que hace énfasis en la formación de hombres, ya que es ahí en donde encuentro la mayor aportación teórica de esta corriente, que siguiendo la tradición de la izquierda, se salta en la solución la propuesta democrática y sigue mencionando —en el último punto— a la colectividad opuesta a la individualidad, que en esencia significa que la izquierda, ni aun en sus posiciones más avanzadas es capaz de cambios radicales que modifiquen sus propias raíces históricas, con lo que su discurso se seguiría conservando más en los espacios retóricos que en el camino de las promesas cumplidas.

4.2 El Sistema Educativo Mexicano (SEM)

En el ámbito educativo nacional, siguiendo la tónica de la izquierda reformista, Carlos Ornelas hace una crítica hacia el proyecto neoliberal que según él, enfatiza la disminución del Estado, la descentralización, la privatización de los servicios educativos, la regulación para el mercado, la eficiencia, la competitividad, la calidad -en función de resultados-- la profesionalización de los maestros, la evaluación, la vinculación con los requerimientos productivos y el reto de la globalización (Latapí, 1996:154-155); propone el enfoque cultural basado en el humanismo, que incluiría: "la formación de ciudadanos conscientes, con sentido nacionalista, inspirado en "valores significativos", orientado por una ética del trabajo, atenta a corregir desigualdades y vinculado a las necesidades del país y sus nuevos retos internacionales, educación que debe ser promovida por el Estado con el concurso de toda la sociedad " (p.155).

En un segundo momento, nos ofrece una propuesta pedagógica basada en la resolución de problemas, "Que sería la parte fundamental del proyecto de una educación democrática equitativa y de mayor calidad, que junto con otros elementos

pedagógicos sería la base profunda que requiere el SEM", para terminar en un tercer momento, con la "asignación a los consejos de participación social, y no al gobierno, de la función de evaluar los avances de la educación"(Latapí:155-156).

La crítica de Latapí al primer punto (1976:157), se centra en su falta de elementos de instrumentalización, de éste nos dice que: "el libro no aporta elementos para comprender cómo se haría el tránsito de la intención a la realidad, ni precisa etapas en el cambio, ni propone medidas que sugieran la viabilidad, por ejemplo, como se ha propuesto en Minas Gerais en Brasil, la elección democrática de los directores de escuela o, el "proyecto escolar" –en España– como instrumento operativo de una transformación de abajo a arriba"; en cuanto al método de resolución de problemas: "implica un reduccionismo empobrecedor e impracticable, el aprendizaje y la formación de seres humanos consiste en mucho más que resolver problemas"; en cuanto al ámbito de la evaluación nos dice que: " tampoco estaría de acuerdo en que sean los Consejos de Participación Social los que evalúen los avances de la educación; la evaluación es una función especializada, lo que corresponde a la sociedad es una función de vigilancia, contraloría y comprobación, que es algo distinto".

Existe una profunda animadversión por parte de diversos estudiosos del ámbito educativo en cuanto a los conceptos de "competencia" y "mercado", y estaríamos en total acuerdo con ellos en tanto estos conceptos se sigan manejando a partir de la ya obsoleta teoría neoliberal. Si bien, lo que preocupa es la falta de profundidad que puede haber en el manejo de estos conceptos con respecto a la teoría de la democracia, pareciendo que por el hecho mismo de la satanización a la que han sido expuestos, cualquier intento de replantearlos en otro espacio teórico no tenga mayor futuro que la negación de la posibilidad misma de ser discutidos, obstruyendo así un espacio de discusión y de tolerancia, que estando mediado por la reflexión, nos puede proporcionar un foro en el que se puedan intercambiar opiniones para encontrar nuevos caminos que nos permitan en forma concertada, logros concretos en materia educativa.

Creo que es necesario puntualizar algunos elementos de esta nueva teoría democrática, haciendo notar en primer lugar que descansa en forma central en la teoría de los derechos humanos, y mediada por ésta, hace un replanteamiento de la ya vieja democracia moderna.

4.3 La Democracia Autoritaria y la Impunidad, Un Problema de Vigencia de los Derechos Humanos

Antes que nada, dejamos de lado la concepción roussoniana de democracia – dada su vertiente autoritaria que naciendo en Platón pasa por el mismo Rousseau y termina en Marx–, dado que esta teoría está sustentada en el concepto de la "voluntad general", concepto que rescata para el Estado la soberanía absoluta a través de los representantes, despojando a los individuos de la misma y dejándolos a merced de un Estado, que se abroga para sí el conocimiento de lo que es bueno o malo para los ciudadanos –esta teoría pasa por la idea de la virtud ciudadana de Montesquieu, en la que todo ciudadano debe poner por encima de su egoísta interés personal su "amor a la patria"–, dejando a éstos ciudadanos, en el mejor de los casos, únicamente la posibilidad de expresar su desacuerdo, pero sin oponerse a él.

Abogamos entonces, por una democracia sustentada en Locke, del que surge el pensamiento liberal moderno que hacen suyo los clásicos, y que deviene en su vertiente económica desde el liberalismo clásico hasta el neoliberalismo moderno, en lo que nos parece una visión parcial del pensamiento de este pensador político.

Siguiendo a Locke, creo que no podemos plantearnos un liberalismo moderno si antes no lo permeamos en un espacio ideológico que nos evite caer en un determinismo económico. Este determinismo que los pensadores neoliberales tanto han criticado en el marxismo, pero que han aceptado gustosos –en otra vertiente– para sí mismos, dejando a la política de lado, como un apéndice más del planteamiento de los principios económicos modernos.

En estas reflexiones sobre las teorías clásicas y neoclásicas de la economía, la democracia sólo es un espacio que garantiza el libre juego de la oferta y la demanda, la competencia perfecta y el libre mercado, de ahí que su exigencia por la democracia es correlativa al abandono de toda injerencia del Estado en el ámbito económico, con especial énfasis en el abandono del ámbito social que ven como el espacio causante del fracaso del Welfare State o Estado Protector que antecedió al modelo neoliberal.

Aquí habría que abrir un espacio más para puntualizar que este proyecto de Estado social –Estado benefactor–, no fracasa por ser social, sino por devenir de un espacio ideológico dependiente, en el cual la democracia jugó el mismo papel de comparsa que le dieron los viejos liberales económicos, error que otra vez cometen los neoliberales y que los lleva al fracaso.

Una explicación de este fracaso lo podríamos ver desde la óptica del pensamiento republicano (Regis Debray, 1999:71-85), el que plantea dos vertientes a considerar para el fortalecimiento de una república: la primera, sería el fortalecimiento de los derechos liberales clásicos, como serían, el derecho de asociación, de expresión o de petición, la segunda, el fortalecimiento simultáneo de los llamados derechos de crédito, o derechos sociales, que garantizarían entre otras cosas el derecho a la educación, la salud y el trabajo.

Este error, que el mismo Weber comparte al hacer de la democracia un espacio externo a su teoría de la racionalidad administrativa, se ha vuelto algo cotidiano. Tan es así que en el propio espacio académico, la especialidad en Administración Pública pasó a depender cada vez más de las escuelas y facultades de Economía y de Ciencia Política, alejándola del Derecho, fuente original de esta especialidad.

Retomando el pensamiento de Locke, (Cit Bobbio, 1986:106), “desde el punto de vista de formación del Estado, el contrato social está sustentado en que el hombre libre, al llevarlo a cabo, sólo pierde el derecho de hacerse justicia por propia mano, principio que determina el surgimiento de la libertad de petición y de expresión, derechos clásicos en el

ámbito de los derechos humanos", que devienen posteriormente en los derechos de segunda generación –de crédito–, o derechos sociales, hasta desembocar en los derechos de tercera y cuarta generación en donde están por ejemplo los derechos ecológicos (Lafer, 1994:144-155), reconocidos por la ONU.

En esta vertiente del pensamiento político de Locke, tenemos que la soberanía no se traslada de los ciudadanos al Estado, ya que los ciudadanos conservan la soberanía que queda inserta en los denominados "Derechos Civiles", donde quedan expresados los limitantes operativos del Estado, el cual, al no poseer el poder soberano, resulta imputable de delitos contra la ciudadanía y es por tanto un Estado responsable, y no uno irresponsable como hasta ahora hemos tenido.

De hecho en México, la única restricción que tiene el Estado es el amparo, el cual sólo suspende temporalmente la acción del mismo, pero en ningún momento lo hace responsable como tal –sólo a los funcionarios que ocupan los puestos– ante los ciudadanos, esto es, que nuestro Estado, se cobija en la impunidad de sus actos, ya que estos al no haber derechos civiles que preserven la soberanía de los individuos, no le pueden ser imputados como delitos, puesto que de imputársele éstos, se pondría la ley por encima de la soberanía, causando en teoría una paradoja, ya que sólo un poder soberano puede modificar la ley, y una condición para hacerlo, es estar por encima de la propia ley.

Cuando un soberano que está por encima de la ley la modifica en beneficio de los ciudadanos –en este espacio los ciudadanos no somos tales, somos súbditos o ciervos–, podría pensarse que actúa en representación de éstos y preserva la existencia de la república, sin embargo, la propia historia se ha encargado de desmentir la viabilidad de este modelo en nuestro país.

El conceptuar pueblo como "voluntad general", --concepto que nos viene de Rousseau– (Cit Bobbio,1986:100), tiene como consecuencia inmediata que los ciudadanos como individuos no seamos parte del pueblo, sino sus enemigos, ya que

somos individualmente egoístas y al buscar nuestro propio bien no logramos cultivar las virtudes ciudadanas que anteponen a los propios intereses los intereses de la nación, por lo que el concepto "pueblo", como suma de individuos, no es igual al concepto "Pueblo", como colectivo representante de la "voluntad general", cuyo primer intento de objetivación histórica termina en el tristemente célebre Comité de Salud Pública encabezado por Robespierre, y tuvo como origen el periodo del terror en Francia. En el caso de nuestro país, nuestros diputados y demás representantes populares, no tienen la obligación ni moral ni legal de cumplir sus promesas de campaña, pues al hacerlo podrían ir en contra de la "voluntad general", la nación o el Pueblo, y ser acusados de traidores a la patria al luchar por sus votantes, sin anteponer los intereses de la "nación" a estos mismos votantes.

La anterior exposición aunque hecha de una forma un tanto práctica, nos sirve para entender los vicios que devienen del pensamiento autoritario de la escuela de Rousseau, y que explicarían la soberbia del Estado moderno y también sus fracasos, así como su responsabilidad histórica y su responsabilidad civil.

En el pensamiento democrático posmoderno —más llamado así para diferenciarlo del moderno—, se parte no ya de anteponer los principios liberales propios del liberalismo económico, sino los políticos propios de los intereses del ciudadano, los que quedan resguardados por los derechos humanos, no sólo como principios imputables sólo políticamente (juicio político), sino también haciendo corresponsable al propio Estado de los errores de sus funcionarios, y siendo por tanto imputable administrativa y patrimonialmente hablando, teniendo el ciudadano un espectro de compensaciones morales y pecuniarias ante la falta de las promesas no cumplidas o de los agravios sufridos.

Ahondando un poco a partir de la reflexión anterior en el concepto de democracia, tenemos que la descripción más común es; "el gobierno de mayoría", descripción esta que nos viene del pueblo griego, en la cual, tanto Platón como Aristóteles consideraban a la democracia como una forma mala de gobierno, identificándola como gobierno de la

chusma o de la plebe, la cual en caso de tomar el poder era capaz de los peores excesos. De aquí que si bien en Grecia en su época de mayor esplendor, se manejaron bajo formas "democráticas" –no llamadas de esta forma por ellos– de gobierno, éstas no comprendían al total de la población, sólo a una minoría de propietarios tanto urbanos como rurales, los que eran el alma de la pólis.

Tenemos que en el mundo moderno la democracia es casi totalmente "inclusiva" (Dahl, 1992:124), y no se puede apartar del demos, ni a los no propietarios, ni a los pobres, ni a los que no tienen educación. Así nos preguntamos que tan confiable es el gobierno de mayoría en un país atrasado, con altos niveles de analfabetismo y con una tradición corporativa que pone en manos de organismos tradicionalmente corruptos el voto de las masas.

Actualmente se considera que el gobierno de la mayoría sin restricciones no es de facto una democracia, sino una dictadura de la mayoría, dictadura ésta ejercida sin contemplaciones ni piedad –piedad como uso político de los sentimientos, tal y como lo concibe Arendt (1988:81)– sobre las minorías, y si a ésta le agregamos la posibilidad del gobierno de la mayoría relativa –en la cual la mayoría simple gobierna-, tendríamos la aberración de una minoría gobernando a otras minorías, que juntas serían mayoría, por lo que el pseudo gobierno de la mayoría quedaría en entredicho.

Por esto, en la democracia actual lo que importa no son las mayorías, sino las minorías, y lo que caracterizaría a esta democracia sería el irrestricto respeto a los derechos de toda minoría, de tal manera que éstas se pueden oponer con efectividad a las disposiciones del Estado, el cual representa a la mayoría.

La forma en que se estructuran los derechos de las minorías nos indicarían el grado de democratización de un país, o sea, la forma en que estas garantías individuales estructuran a una amplia red de responsabilidades estatales, protegiendo a los individuos y garantizándoles una justicia expedita ante el poder político, haciendo de éste un poder estatal responsable sujeto a la acción civil del ofendido, no solo mediante la suspensión

del acto, que es lo que promueve el juicio de amparo, sino llegando más allá y determinando un castigo para el Estado infractor, que rehaga tanto el honor del individuo como las pérdidas pecuniarias que le pudiera haber provocado su acción irresponsable.

Esta nueva visión, nos permitiría replantear el problema educativo a partir de una nueva perspectiva que es reconocida y aceptada ampliamente en el ámbito internacional por diversos organismos no gubernamentales de derechos humanos, visión que hace corresponsable al Estado de las deficiencias educativas, y que es aceptada por los organismos internacionales encargados de fomentar la educación en los países del tercer mundo.

Con base al análisis anterior, es pertinente hacer una reinterpretación de las propuestas mencionadas en el marco de la instrumentalización de un proyecto viable sobre la compleja problemática del Sistema Educativo Mexicano (SEM). El primer punto a tratar sería la implementación del espacio teórico en que se ubica la propuesta.

Como se mencionó anteriormente, la sociedad liberal hace énfasis en la libertad como libertad de mercado, y en este sentido, y desde la óptica de los derechos humanos tradicionales, las libertades clásicas son interpretadas como derechos de libertad individual y como derechos de protección y defensa contra el poder y sus abusos, apegándonos al modelo contractualista que concibe estos derechos como naturales, eternos y propios de individuos que acceden como tales a un Estado "conforme a la razón", representándonos como una sociedad civil basada en el consenso de individuos libres e iguales, con capacidad para orientar sus destinos en el mejor sentido posible.

En este esquema, en el que la sociedad civil es entendida "como agrupación múltiple de derechos privados fuera del espacio público y republicano"(Ròdel, 1997:512), en donde esta sociedad asume el carácter privado que tradicionalmente

le han asignado en el ámbito del derecho privado, y donde la libertad es por ende entendida "naturalmente" como "libertad de mercado".

La libertad de mercado, que está inscrita en el gobierno de las leyes o el llamado Estado de Derecho, funciona como una entidad que restringe el acceso de la sociedad civil al ámbito de lo público, en el sentido de acceso al poder político o res pública, y sólo la deja permanecer en el ámbito de la opinión pública, ejerciendo un poder indirecto en las sociedades democráticas sobre el espacio del poder burocrático, sistema que es utilizado en el mejor de los casos como un medio de control civil, y no como un medio de participación al interior de las mismas burocracias políticas.

Tenemos que, los denominados derechos centrales o básicos del proyecto liberal, que son el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la propiedad, concebidos como derechos del hombre, y en los cuales la libertad es entendida como libertad de tránsito, libertad de reunión, que "históricamente significaría el derecho a reunirse a fin de ejercer el derecho de petición, son libertades negativas y no constituyen el contenido real de la libertad, que debe ser entendida como derecho a participar en los asuntos públicos, o ser admitido en la esfera pública" (Arendt, 1988: 33)

Por tanto, el proyecto liberal no debe ser restringido a garantizar más los llamados derechos liberales, sino que para ser considerados éstos como derechos de libertad, deben ir más allá y ser considerados sólo condición de la libertad, no su esencia, lo cual significa acabar con la distinción clásica entre lo público y lo privado, en la cual los derechos civiles sólo son entendidos en referencia al ámbito público, dejando el ámbito privado relegado a único espacio de la libertad de mercado, vía ésta que deforma el concepto original de las revoluciones modernas que no sólo buscan la liberación, sino que se proponen "fundar" la libertad²⁰.

²⁰La revolución americana se dirigía a la fundación de la libertad y al establecimiento de instituciones duraderas, y a quienes actuaban en esta dirección no les estaba permitido nada que rebasara el marco del derecho". Hannah Arendt, "Sobre la revolución", México, FCE., 1988, p 93. En este sentido,

Es sólo a partir de este planteamiento que podemos pensar el papel que juega el Estado en una vía democrática para la creación de un nuevo proyecto educativo.

Antes que nada, es importante puntualizar las precondiciones y definir los conceptos que nos servirán de hilo conductor a un nuevo proyecto educativo.

4.4 Una Nueva Propuesta Democrática como Vía para una Educación de Calidad

Al revés de Carlos Ornelas, podemos considerar inviable la solución consensual en la cual el Estado sigue siendo el gran promotor del cambio. Esto nos circunscribe no a un proyecto cultural y humanista, sino a un proyecto que a partir del autogobierno democrático surja como resultado de las negociaciones entre una sociedad civil, entendido como un espacio plural y conflictivo, que sea en palabras de Rödel, Frankenbor y Dubiel (P:517), " un espacio vacío, que de vez en vez la sociedad civil ocupa simbólicamente", concepto este que deviene de la filósofa Hannah Arendt y que ella define –aunque sin perfilarlo– como espacio público(1993:57).

Desde Bodino, se acepta el papel de la soberanía²¹, la cual además de ser absoluta, también es intransferible o divisible, "de aquí que en las sociedades democráticas modernas la representatividad que como ciudadanos les otorgamos a

la revolución francesa se inspiró en el modelo americano, pero una vez iniciado el movimiento revolucionario "se apartó del rumbo de la fundación a causa de la proximidad del padecimiento; estuvo determinada por las exigencias de la liberación de la necesidad, no de la tiranía y fue impulsada por la necesidad sin límites de la miseria del pueblo y de la piedad que inspiraba esta miseria". Ibidem. Algo similar paso con la Revolución Mexicana, la que inicia con el grito de "sufragio efectivo no reelección", y de ahí pasa al de "tierra y libertad", Lo que nos marca el paso del fracaso de la fundación en la libertad a la lucha contra la necesidad, como motor de nuestra revolución.

²¹«Bodino paso a la historia del pensamiento político como el teórico de la soberanía; soberanía significa pura y simplemente "poder supremo" ...Contrariamente a lo que comúnmente se cree, poder absoluto no quiere decir de ninguna manera poder ilimitado; simplemente significa que el soberano, siendo el detentador del poder de hacer leyes valederas para todo el país, no está sometido a esas leyes, porque no es posible mandarse a si mismo" N. Bobbio, Op. Cit., 1987, p. 80-82.

quienes elegimos mediante el voto secreto, no implica la sesión de la soberanía, ya que ni el pueblo ni la nación al no poder adaptar una forma real, pueden apropiarse de la misma, siendo que tampoco pueden cederla, sin embargo, esta soberanía popular garantiza como base secular de legitimidad política, que este lugar permanezca vacío" (Rödel:512), provocando que todo aquel, que de una u otra manera, usurpe "permanentemente" este espacio, someta a la sociedad a su única voluntad, poniendo en entredicho la legitimidad secularizada del poder político.

Entendemos a la república como un organismo que vincula la sumisión a las leyes con el poder político, y que determina el funcionamiento del Estado en base a la ya clásica división de poderes diseñada por Montesquieu,²² que nos lleva a la constitución de un Estado moderado, cuyo sustento sería la virtud cívica, entendida como un conjunto de valores "secularizados" que están enraizados en la sociedad civil --civismo--, y que deben ser valores compartidos y comunes de todos los que somos ciudadanos²³.

Sin embargo las repúblicas modernas si bien se constituyen con la clásica división de poderes, han hecho caso omiso del elemento central de la propuesta de Montesquieu que sería la moderación, y han dado origen a la apropiación para si mismos del poder político que por definición le pertenece al pueblo --soberanía-- y no a sus gobernantes, de aquí que la falta de estos valores nos llevó en primer término y en el presente siglo, al "Estado benefactor", el que discrecionalmente y siguiendo el ejemplo del "buen soberano", se apropió del poder para favorecer a una élite política,

²²Lo (cuatro) que llama la atención a Montesquieu, de manera fundamental, es la separación de poderes según las funciones, no la separación basada en las partes constitutivas de la sociedad. Cuando hace el elogio de la república romana; que es una práctica común en los teóricos del gobierno mixto, no lo hace porque la considere un gobierno mixto, sino porque la interpreta como un gobierno moderado, es decir, un gobierno basado en la división y control recíproco de poderes" Ibid., p. 135)

²³"Montesquieu entiende por virtud no la virtud moral, que es una disposición meramente individual, sino una determinación que vincula íntimamente el individuo al todo del que forma parte. En diversas ocasiones la llama "amor a la patria"... Montesquieu hace uso del concepto de igualdad para precisar la idea de la virtud como resorte de las repúblicas (democráticas) de las otras formas de gobierno, que en contraste están basadas en una insoluble desigualdad entre los mismos gobernados. Es importante este concepto, porque es la condición misma del ejercicio de la virtud como amor a la patria; se ama a la patria cuando es sentida como cosa de todos, y es sentida así en cuanto todos se consideran iguales y son iguales entre sí. Ibid., p. 130-131

o en el mejor de los casos, para compensar la natural desvalidez de las clases desposeídas, haciéndolas representativas a través de sí mismo, encarnándose como el "espíritu absoluto", fin de todo conflicto, y también paradójicamente, de toda la sociedad civil²⁴.

A la muerte de este proyecto por su inviabilidad económica que destruyó la base del poder corporativo del Estado benefactor, se plantea un nuevo proyecto sustentado en el mismo esquema de poder secularizado, pero ahora basado en la libertad —económica y de mercado—, de la cual el Estado es el primer promotor, poder público que "nos libera" —como apariencia— y en el que la *civil society* aparece como agrupación múltiple de sujetos de derecho privado, fuera del espacio público republicano. La sociedad civil nos muestra aquí su rostro comercial como sociedad civil y de intercambio, cuya precaria coherencia es producida por las reacciones de poder socioeconómicas, no políticas, y por las relaciones contractuales de Derecho privado, ocultando los rasgos humanos y las relaciones sociales de su rostro "naturalmente" público —y político— tras la idea de un *government of laws and not of men* y del "imperio de la ley" (Arendt).

Esta relación entre individuos ajenos al Estado, que surge del modelo contractualista de John Locke, en el cual el contrato hecho por hombres libres es una transición desde el Estado de naturaleza al civil, en el que los hombres sólo ceden el derecho a hacerse justicia por propia mano, pero conservan todos sus otros derechos²⁵, definición que ha sido interpretada por el liberalismo económico de Adam

²⁴En Hegel, el paso de la familia al Estado, no sobreviene directamente ni tampoco gradualmente, sino a través de un momento negativo intermedio que representa por un lado, la disolución de la familia y, por el otro, el presupuesto necesario para la recomposición de la unidad social sobre un nivel más alto (que es el Estado) ...en el modelo hegeliano el Estado es al mismo tiempo continuación de la familia y antítesis de la sociedad civil. N. Bobbio, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1985, p. 33

²⁵De acuerdo con la concepción de Locke la transferencia de derechos naturales es muy parcial. Lo que le falta al estado de naturaleza para ser un estado perfecto es, sobre todo, la presencia de un juez imparcial, o sea de una persona que pueda juzgar lo correcto o lo incorrecto sin ser parte en causa. Estando en el estado civil los individuos renuncian sustancialmente a un solo derecho, al derecho ha hacerse justicia por sí mismos, y conservan todos los demás, ante todo; el derecho de propiedad que ya nace perfecto en el estado de naturaleza, porque no depende del reconocimiento de los demás sino únicamente de un acto personal como el trabajo. Más aún el objetivo por el cual los individuos instruyen el estado civil

Smith como libertad contractual que relaciona a los hombres entre sí, como personas privadas, empobreciendo y eliminando la vía de los derechos humanos que los relaciona como iguales, o como ciudadanos.

Esta tendencia, que en nuestro país ha llegado a la grotesca propuesta, en nombre de la estabilidad del mercado, de la sesión unilateral de la soberanía monetaria a otra nación, no refleja otra cosa que el agotamiento de la vena neoliberal, ya que la sesión de la soberanía monetaria implica en el fondo la pérdida de la soberanía en favor de otra nación —esta cesión sólo es posible bajo la premisa de un pacto entre iguales²⁶, y no como en el modelo alemán que pactó la desaparición de la RDA para conformar un nuevo Estado. Caso contrario sería el pacto que dio origen al “euro”—, y por tanto, la desaparición de la idea de nación, tal y como es concebida desde la óptica republicana del “gobierno moderado”.

El agotamiento de la segunda vía —el Welfare State—, nos lleva al replanteamiento de una tercera, la llamada vía de los derechos humanos en la cual la sociedad civil es replanteada ya no como una sociedad corporativa o como una sociedad civil de mercado, sino que nos vinculamos a la tradición revolucionaria de la cual surgieron estos derechos y que en sí mismos fueron expresados desde la “acción”, primordialmente como un rechazo a la sociedad basada en privilegios estamentales —el denominado Estado absolutista o Monarquía absoluta— por los

es principalmente la tutela de la propiedad (que es entre otras cosas la garantía de la tutela de otro bien supremo que es la libertad personal). Si este es el objetivo, de ello deriva que no es solamente el derecho a la vida como para Hobbes, ni solamente el derecho a la libertad de opinión como para Espinoza, Sino también y sobre todo el derecho de propiedad es un derecho irrenunciable. N. Bobbio, “*Sociedad y Estado en la filosofía moderna*”, México, FCE, 1986, p. 106)

²⁶“Montesquieu hace uso del concepto de igualdad para precisar la idea de la virtud como resorte de las repúblicas. Tal concepto debe ser subrayado porque sirve para distinguir a la república (aquí conviene agregar república democrática) de las otras formas de gobierno, que en contraste están basadas en una insoluble desigualdad entre los gobernantes y los gobernados, y también en una insoluble desigualdad entre los mismos gobernados. Es importante este concepto, porque es la condición misma del ejercicio de la virtud como amor a la patria; se ama a la patria en cuanto es sentida como cosa de todos, y es sentida así en cuanto todos se consideran y son iguales entre sí”. N. Bobbio, *Op.Cit.*, 1987, p. 131. A este respecto se puede hacer extensivo el ámbito de la igualdad republicana al derecho internacional moderno, en el que no se parte del hecho de que existimos en estado de naturaleza, sino de que somos una comunidad internacional de iguales con derechos tanto individuales como de nación.

nuevos ciudadanos que, al erigirse como tales, surgen de los infiernos de su pobreza absoluta en los que no existen siquiera como hombres, exigen la desaparición de jerarquías, y buscan una igualdad, no sólo ante la ley, sino también ante la vida.

Esta pluralidad original que pronto fue ahogada por exponentes o representantes de la "voluntad general",²⁷ que en la tradición revolucionaria absolutista ahogaron el pluralismo, tanto en París como en los soviets rusos, o en los sindicatos obreros mexicanos, fue la expresión de la unidad ante el peligro muchas veces de la contrarrevolución, y surge como defensa ante ésta prolongando el estado de emergencia y creando una nueva casta de líderes que en nombre de la nación, la sujetan y someten a su arbitrio —expresado siempre en la violencia armada—, que siguen el camino hacia el Estado de Derecho, o el imperio de la ley —para legitimarse—, en la tradición que Kelsen contribuyó a formar —olvidándose estos líderes de los postulados democráticos y centrándose en la formalidad del derecho que se legitima formalmente a si mismo—, para facilitar la legitimidad secularizada del "Estado autoritario" moderno.

El regreso a los esquemas del liberalismo original, nos muestra la existencia de una pluralidad, no de una unidad, en la que la sociedad civil reivindica sus derechos, viéndose a si misma desde la vertiente de los derechos humanos como:

una pluralidad de opiniones, asociaciones y formas de actuación en una esfera pública independiente. Sólo las declaraciones de derechos humanos crean de esta manera las condiciones para que sea posible que una sociedad civil plural ocupe

²⁷Revistió una importancia mayor el hecho de que la propia palabra "consentimiento", con sus resonancias de elección deliberada y de opinión reflexiva, fuese reemplazada por la palabra "voluntad", que excluye, por naturaleza todo proceso de confrontación de opiniones y el de su eventual concierto. La voluntad, si ha de cumplir con su función, tiene que ser, sin lugar a dudas, una e indivisible, puesto que sería inconcebible una voluntad dividida; es imposible que se de una mediación entre voluntades, a diferencia de lo que ocurre entre las opiniones. Sustituir la república por el pueblo significaba que la unidad perdurable del futuro cuerpo político iba a ser garantizada no por las instituciones seculares que dicho pueblo tuviera en común, sino por la misma voluntad del pueblo. La cualidad más llamativa de esta voluntad popular como *volonté générale* era su unanimidad y así cuando Robespierre aludía constantemente a la "opinión pública", se refería a la unanimidad de la voluntad general; no pensaba al hablar de ella, en una opinión sobre la que estuviera de acuerdo la mayoría Arendt, Op. Cit., 1988, p 77

realmente el espacio público de la república y sea independiente de la autoridad del poder y capaz de obrar y comunicarse autónomamente (Rödel: 513).

Estos derechos humanos son concebidos como derechos de comunicación política y según el mismo Röedel (P:513):

"Instituyen una nueva forma de socialización. Contrariamente a lo que sucede en el tráfico mercantil, los individuos rebasan los límites de su existencia privada en las formas y en los foros de la praxis simbólica pública o como ya no reconocen la personificación autoritaria de su unidad social, pueden acceder simbólicamente al horizonte de una posible unidad al tiempo que se relacionan entre sí de forma comunicativa en el enfrentamiento público de las opiniones. Los límites y con ellos la unidad de la sociedad civil se toman indefinidos y de naturaleza solamente simbólica".

Es la concepción pluralista de la sociedad, basada en la comunicación política que constituye un entorno cultural, el cual expulsa al hombre del entorno privado a que lo ha reducido la sociedad de mercado para insertarlo en el ámbito de lo público, donde todas las reflexiones pueden encaminarse a la "acción" y son difundidas bajo la precondition de esta unidad cultural, la cual establece símbolos que permiten una relación comunicativa capaz de crear la legitimidad que precede a la acción política.

En esta nueva propuesta, los derechos humanos no son sólo concebidos como derechos negativos, como derechos de libertad individual, de protección y defensa contra el poder del Estado, sino que vinculamos estos derechos humanos clásicos en la tradición original como "protesta revolucionaria contra toda dependencia jerárquica privada de todo carácter público, bajo el régimen absolutista, mostrándose la relación constitutiva de los derechos humanos y una sociedad civil estructurada pluralmente".(Röedel, P:513)

La idea es desvirtuar el concepto que comprende a la sociedad civil como una unidad, ya que esta es producto de la tradición que deviene del pensamiento de Rousseau, encarnado en la "voluntad general", que en su origen se asociaba con el

pueblo, y en este sentido, se concebía como una polaridad entre pobres (pueblo) y ricos que eran la minoría (nobles), sin campos intermedios, dada la real situación de la cuestión social en Francia, que fue descrita por Jefferson en su tiempo, (Cit., Arendt, 1988, P:68): "dos años antes de la Revolución francesa, de veinte millones de personas, ...diecinueve son más miserables, más desventurados durante toda su vida que el individuo más miserable de todo E.E.U.U."

Esos símbolos preconditionantes de la acción política, serían los derechos humanos interpretados en este ámbito político-comunicativo²⁸.

Esta nueva dimensión que destruye la "unidad" de la sociedad civil, que deja de ser representada unitariamente y pasa a ser determinada en el ámbito simbólico al que pluralmente todos nos incorporamos, y en el que nos relacionamos, propicia la horizontalidad de la discusión pública, la discusión entre iguales, algo propio del origen de la distinción –ser distinguido–, en la cual como dice Arendt, todos podemos brillar con luz propia, y al cual accedemos como algo que naturalmente nos pertenece, idea que configura y legitima la validez del espacio público como un dispositivo simbólico al que todos tenemos derecho.

El replanteamiento de la concepción de legitimidad desde una perspectiva comunicativa se basa en los dispositivos simbólicos de la democracia, en los que la legitimidad es inherente a este espacio y que se funda en el reconocimiento simbólico de "validez universal" de los derechos humanos, que nos conciben como "individuos libres e iguales, que en el acto de darse una Constitución se instituyen al mismo tiempo como sociedad civil plural" (Rodel:514).

²⁸ " Sólo puede hablarse de una autentica sociedad civil cuando los derechos de libertad y comunicación política estén anclados en la conciencia pública de todos y cada uno de los ciudadanos o, mejor dicho, cuando todos esos derechos estén asumidos por el ciudadano de tal forma que la articulación de la diversidad real de las diferentes concepciones del mundo, intereses y opiniones este perfectamente garantizada. Sólo cuando esto sea así puede hablarse de una sociedad civil que se enfrenta al Estado; es decir, de una asociación de ciudadanos que ya no se entienden como una unidad cerrada, sino como un proyecto político abierto hacia el futuro capaz de intervenir de manera directa y constante en la programación de su propio destino. Agapito Maestre, "La cuestión democrática. para explicar las transformaciones de la política", Metapolítica, vol. 1, num. 4 México, CEPCOM., octubre-noviembre de 1997, p. 553.

Es así como debemos interpretar la disposición constitucional contenida en el Artículo tercero, que impulsa en general los siguientes valores: la educación integral, la dignidad de la persona, la libertad de creencias, la igualdad y la fraternidad de los hombres, la democracia como sistema de vida, el amor a la patria, el nacionalismo, la justicia, la integridad de la familia y la solidaridad internacional.

Es notoria la influencia liberal en la Constitución resaltada por los valores que contiene y que como bien nos señala Alvarez García, (1994:29) "estos ya estaban explícitos casi en su totalidad en la reforma de 1846"; contemplan tanto las garantías individuales y sociales que nos muestran en su interpretación o lectura, una fuerte carga ideológica centrada en la legítima propuesta de ver a la educación como una forma de ofrecer justicia social a los más necesitados, vía su incorporación a la moderna sociedad y al mercado capitalista, manteniendo vigentes los principios liberales negativos de libertad e igualdad.

La libertad en México se ha centrado en la libertad religiosa, fruto de nuestras luchas contra el poder de la iglesia, luchas que se prolongan hasta bien entrado el siglo veinte. La igualdad en cambio, que si bien en un sentido liberal debiera ser interpretada como igualdad política ciudadana o como igualdad de los hombres ante la ley, ha sido más bien concebida como igualdad social, esto es, concibe como una obligación del Estado --pues es una garantía--, el lograr la igualdad "social" de los mexicanos vía la educación.

Esta interpretación vinculada al concepto de dignidad, que es una virtud ciudadana y se interpreta como un mínimo de bienestar social sin el cual obviamente no es posible esta dignidad misma, ni la democracia como sistema de vida, viene en la tradición del pensamiento de Rousseau, en el cual la virtud es parte inherente del que nada posee, y debe ser entendida como la carencia de vicios que sólo le son propios a los ricos y poderosos.

Tenemos que la democracia, en su expresión actual, deviene a la vez de la exclusión real del pueblo –interpretado como individuos, no como voluntad general– del poder soberano, vía la representación –ya que ésta despoja de la soberanía al pueblo, y a través de la voluntad general se la otorga a los representantes de esta voluntad–, soberanía que al ser conjugada con el impulso al sentimiento nacionalista –que es excluyente y por tanto antidemocrático–, entra en contradicción con el principio de dignidad humana de corte individual, el cual es interpretado como un valor secundario en pro del fortalecimiento de un vínculo nación-Estado –en la que el Estado representa los intereses de la “voluntad general” que simbólicamente se expresan sólo como “la nación”–, vínculo en el que realmente desaparece esta dualidad siendo absorbida la nación por el Estado, y ya dentro de esta lógica, los intereses del Estado serían los de la nación y no viceversa.

Siguiendo la lógica del pensamiento de Rousseau, en el cual todos nosotros como individuos somos enemigos de la “voluntad general” –la nación–, y es ésta la única capaz de expresar los sentimientos y necesidades del Pueblo, es que se funda el Estado moderno con su ley positiva, en el que la legitimidad surge del ámbito formal al que deben sujetarse las nuevas leyes. Ámbito que está definido desde el Estado.

Partiendo de este punto, y bajo la premisa de preeminencia de la cuestión social –la pobreza– sobre la cuestión política –la libertad–, es que el Estado se aboca a dar solución a la primera en detrimento de la segunda, ya que no se concibe la dignidad que ofrece la igualdad ciudadana sin la dignidad que da el alejamiento de la necesidad vital, con lo cual la segunda queda en el limbo, en un momento posterior a la esperada justicia social que deviene a fin de cuentas de la figura autoritaria del buen soberano, en el marco de una ley²⁹ hecha a su medida por “nuestros representantes”, los portadores de “nuestra soberanía”

²⁹La democracia es por tanto el sistema político que permite dirimir las disensiones (conflictos) por vías pacíficas, el uso de la violencia atenta contra este sistema político en tanto que viola la igualdad y libertad de los demás miembros de la sociedad. Sólo en este caso será legítima la aplicación de las leyes represivas correspondientes, pero nunca cuando los ciudadanos manifiesten pacíficamente sus

Desde esta visión —en el campo de lo social—, otro par de conceptos dicotómicos serían los de educación, y justicia. En cuanto a esta última la interpretación filosófica es variada, desde el darle a cada quien lo suyo, en la famosa definición de Ulpiano, a la más radical justicia social emanada del fenómeno de la explotación, que al ser elevada por Marx en el elemento ético fundamental que justifica la violencia revolucionaria, funda una tradición "socialista" que deviene en una categoría simbólica, que al ser insertada en el campo educativo se traduce — ante la falta de oportunidades para efectuar la praxis revolucionaria preescrita por el marxismo— en un espacio marcado por la compasión en primer término, que como ya lo ha indicado la filósofa Hannah Arendt³⁰ es un sentimiento legítimo, pero que no es extensivo a multitudes, sólo a individuos, ya que cuando se hace extensivo al "Pueblo" en general, se politiza y se convierte en piedad, el cual es un valor negativo que incluye el manejo y manipulación de las masas en provecho propio.

Al ser creada una categoría simbólica en el ámbito de la justicia, y al ser ésta politizada en provecho propio, la piedad se instala en el campo de la educación, percibiéndose no como una igualdad de oportunidades, sino que, al llevar el campo educativo al campo de lo social, se busca la igualdad hacia abajo, hacia el nivel del más desamparado —el que también es el que tiene menos capacidad para prepararse—, el cual por obvia incapacidad cultural dada la injusta distribución tanto de la riqueza como de la cultura, desprecia al conocimiento (cognición) como el fundamento de lo educativo, y lo sustituye con una toma de conciencia en torno a su situación social, para impulsarla al logro no de un mayor conocimiento, sino de su liberación, vía la credencial en el mejor de los casos —de ahí las exigencias para facilitar la obtención de la misma en detrimento de la calidad en la educación y bajo

reivindicaciones. De lo contrario, estaríamos creando un nuevo absoluto, el imperio de la ley en cuyo nombre tienen lugar tantas respuestas represivas". *Ibid.*, p.554.

³⁰«En términos estrictos, la solidaridad es un principio que puede inspirar y guiar la acción, la compasión es una pasión, y la piedad es un sentimiento. La glorificación que de los pobres hizo Robespierre, su elogio del padecimiento como la causa de la virtud, fueron sentimentales en el preciso sentido de la palabra y, en cuanto tales, bastante peligrosos, aun en el caso de que no fueran, como nos inclinamos a creer, un mero pretexto para su sed de poder". H Arendt, *Op. Cit.*, 1988, p. 90.

la justificación "piadosa" hacia las necesidades vitales del más desamparado—, o vía la liberación de las cadenas de la opresión social con fuertes tendencias hacia la violencia revolucionaria, única vía factible para lograr la redención.

Este simbolismo que se da básicamente en los ámbitos ideológicos sindicales y universitarios públicos, es, a pesar de la decadencia de los propios sindicatos oficiales, ideología propia de buena parte del magisterio nacional.

Es entonces que proponemos replantear la dicotomía, justicia vs educación bajo un esquema diferente —buscando que desaparezca como dicotomía—, siendo que la educación desde una visión integral, privilegia el espacio cognitivo sobre la aprehensión de valores "correctos", lo que en lenguaje kohlberiano, tiene una fuerte impronta socrática³¹ al determinar su teoría del desarrollo moral, la cual según S. Schmelkes, (1994:54) quedaría de la siguiente manera:

1. La virtud es una (independientemente de la cultura)
2. Esta virtud es la justicia
3. La virtud es el conocimiento de lo bueno
4. El conocimiento de lo bueno es filosófico, trasciende la mera aceptación de creencias convencionales

Esta equiparación en el punto dos, de la virtud con la justicia, nos lleva a averiguar como se adquiere ésta como valor en el ámbito educativo, siendo que para Kohlberg, la precondition de la justicia como valor, es una educación de calidad³².

³¹ "Kohlberg, partiendo de los estudios de Piaget, supuso que el desarrollo moral es un proceso de desarrollo cognitivo. Por otra parte, su punto de partida tiene un sustento muy fuerte en Sócrates Silvia Smelkes, *"La formación valoral y la calidad de la educación"*, en: Política educativa y los marcos normativos, México, Antología UPN., 1994, p. 54

³²En este punto retomamos dos de los seis estadios —el tres y el cuatro— que Kohlberg identifica con el desarrollo del juicio moral: 3.- A partir de los 12 años, y hasta los 18. Estadio de reciprocidad ideal: lo que uno quisiera si estuviera en el lugar del otro. Se ayuda aceptando la gratitud como recompensa. El perdón está por encima de la venganza, porque la venganza no tiene fin. Lo social se entiende como diada, mutualidad. Hay un requisito cognitivo para arribar a este estadio, que es la orientación mutuamente recíproca: ponerse simultáneamente en el lugar propio y en el del otro. Es lo que permite asumir roles, es fundamental para el desarrollo posterior. La mayoría de los adolescentes se

Otros estudiosos del mismo tema, como Kegan (Cit por Schmelkes:55), "sostiene que el quehacer docente es de carácter epistemológico. Elabora un paralelismo entre tres procesos de desarrollo, dividiendo correspondiente ...Al desarrollo del juicio moral en dos dominios: el cognitivo social y el afectivo intrapersonal, ...desde esta perspectiva el desarrollo de lo social o de lo intrapersonal no puede darse sin el desarrollo del dominio lógico-cognitivo".

Esta posición también la asume Lanegan (Cit por Schmelkes:55), al decir que "no puede haber formación valoral sin el desarrollo de la inteligencia".

Siguiendo la lógica anterior, y situándonos fuera del discurso oficial que tiende a la búsqueda de una educación equitativa, tenemos que en la práctica al privilegiar el ámbito social sobre el cognitivo, y la formación crítica sin una previa formación en el conocimiento, se marca la dicotomía entre justicia y educación, ya que al privilegiar la primera en el sentido antes descrito, tiene que forzosamente desaparecer la segunda, y si seguimos la lógica expuesta por Kohlberg, esto nos lleva a la desaparición de ambas, surge la arbitrariedad y posiblemente la violencia.

Este breve análisis de algunas de las dicotomías presentes en la interpretación simbólica del Artículo tercero, nos da pie para replantear el proyecto educativo a partir no de un cambio en los preceptos constitucionales —cambio que se debe realizar—, sino de su interpretación para hacerlos más acordes con los nuevos valores democráticos, los cuales a pulso se están ganando su lugar como referentes simbólicos de esta nueva lectura de la justicia y la educación.

encuentran entre los estadios dos y tres. 4 - La moralidad de la ley, el orden y el gobierno La justicia se equipara al sistema. Las reglas deben ser compartidas y aceptadas por la comunidad. Lo social ya no se entiende como diada, sino como una relación entre los individuos y el sistema. Podrá verse, por la relación que existe entre los estadios del desarrollo cognocitivo (Piaget) y los del desarrollo moral (Kohlberg). Que no puede haber desarrollo del juicio moral a nivel tres si el desarrollo cognocitivo no ha alcanzado el nivel cuatro. En general, puede decirse que es imposible estar moralmente más avanzado que el nivel cognocitivo correspondiente. De ahí que si no hay excelencia académica, entendida como el logro del nivel cuatro a partir de los 11 años, tampoco habrá posibilidades de formación valoral en este, su aspecto más profundo Por eso se sostiene que no puede haber formación valoral si no hay una educación de calidad.—desde el punto de vista académico—. Ibid., p.54-55.

5. EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA AUTONOMÍA COMO PROPUESTA ESTRATÉGICA DE TRABAJO DE LOS CENTROS ESCOLARES

5.1 Autonomía y Educación

El proceso que nos lleva a la autonomía en el campo educativo, hace ya bastante tiempo que se ha iniciado, desde las propuestas del Banco Mundial, la UNESCO y la CEPAL, hasta la creación de instancias autónomas o semiautónomas en las escuelas, como lo sería en nuestro país el Consejo Técnico, o los Consejos de Participación Social.

Es notoria la nueva perspectiva educativa que privilegia la autonomía en las escuelas, eliminando los ya viejos principios de la "Tecnología Educativa", y haciendo del maestro un asesor en el proceso educativo. Es un hecho también la existencia de una autonomía relativa al interior de los centros escolares tradicionales, que modifican drásticamente la reglamentación tradicional y propician cambios orgánico-institucionales, haciendo prevalecer la costumbre y los intereses corporativos al interior de las instituciones públicas y en menor medida de las privadas.

En realidad el proceso de autonomización de las escuelas, ha llevado a una especie de dictadura de directores e inspectores que hacen énfasis en el crecimiento y preponderancia de los aparatos burocráticos, del papeleo, la planificación tradicional —que peca de excesiva, y en lugar de propiciar una mayor eficacia en el trabajo cotidiano, es fuente de ineficacia y de bajo rendimiento—, la formación obsesiva de comisiones —hasta para hacer la fiesta de cumpleaños del director—, en detrimento de la función educativa, la que sólo se expresa en un esquema disciplinario que tiende a la pasividad y la obediencia, siendo estos los valores máximos de los centros educativos, en los que la simulación expresada a través de los innumerables avances programáticos, es el medio cotidiano del que se nutre el

ego del director y el supervisor, y que disculpa la poca profesionalización del directivo y el docente.

En el otro extremo —el director no autoritario o permisivo—, está la pérdida de control del directivo, que ante los límites a su poder por parte del aparato sindical, discurre la jornada de trabajo cotidiano en medio de un proceso de autogestión permisiva, que disminuye dramáticamente la calidad del proceso educativo en el que las pocas horas efectivas de clase son sólo la punta del problema.

Por tanto, a pesar de la fuerte tendencia que existe hacia la autonomía, ésta es percibida como negativa, tanto por los funcionarios educativos, como por académicos como Gimeno (1992:16-17), quien que no tiene empacho en señalar:

“Este lenguaje de la autonomía es un lenguaje para mí muy ambiguo y muy contradictorio, porque por una parte sintetiza las aspiraciones de libertad de los profesores, de comportamiento profesional más autónomo, lo cual necesariamente no tiene que ser bueno inevitablemente, ¿porqué autónomos?, ¿para qué, con quién y por qué?, y ¿quién controla eso? No hay que olvidar que los profesores están dando un servicio público y cabe preguntarse hasta que punto son profesionales totalmente dueños de su quehacer. Esto plantea un problema político-ético muy grave en los sistemas públicos.

Por una parte, el lenguaje de la autonomía es muy agradable porque le canta en los oídos música buena al profesorado, sobre habiendo vivido en un sistema fuertemente controlado por la Administración, regulado por intervenciones burocráticas con calidad de directrices, papeles, circulares. Se da una situación contradictoria porque, aparte de esa aspiración legítima, profesional, interesante, positiva diría yo, la autonomía de los centros conecta con la implantación en esta etapa histórica, con la implantación de los sistemas educativos de políticas neoliberales. ¿Qué significa esto? Que transfieren a los ciudadanos la competencia de la gestión de los servicios haciéndolos irresponsables de su eficacia, comprometiéndolos en su control y, en esa misma medida, el Estado se desimplifica de los proyectos educativos”.

De aquí podemos inferir que es necesario definir los elementos centrales que ven a la autonomía como un proceso autorregulable, que tiende al mejoramiento continuo de los ámbitos institucionales en los que se aplica.

5.2 La Autonomía y la Gestión Educativa

Etimológicamente, el término autonomía significa: “darse una ley a si mismo” (Gairín, 1994: 26), y en el ámbito sociológico Gairín (p:26) la definiría como la “condición de los individuos o de las instituciones que gozan de determinada independencia frente a la autoridad del Estado o autoridad cultural”. De aquí nos pasamos al campo educativo en el que este mismo autor (p:26) la describe como “la capacidad del hombre de autogobernarse determinando su propia conducta”, y finalmente siguiéndolo (p:26) en cuanto a lo específicamente administrativo, tenemos que: “es el régimen por el cual un establecimiento de enseñanza o una autoridad local dispone del máximo poder de iniciativa pedagógica o de autogestión”.

La autonomía desde el punto de vista de una ciencia administrativa, nunca es total, ya que al decir que se goza de una determinada independencia, vemos que ésta queda circunscrita a un ámbito normativo general de máxima jerarquía y generalmente adscrita a un proceso de dirección basado en objetivos, con las características generales de libertad e iniciativa que tiene este modelo.

En el ámbito educativo y dentro de un sistema democrático, es inflexible el carácter libertario de la educación, ya que éste es un proceso de formación hacia la libertad. Por tanto, una educación de corte autónomo debe buscar lograr la libertad, para lo cual debe vivirla, ya que de lo contrario no la podría enseñar.

En cuanto al ámbito interno de la administración escolar, actualmente llegamos a un máximo de iniciativa pedagógica —dentro de una autonomía relativa de bajo nivel—, por lo que las estrategias que usaríamos para propiciar una educación de corte libertario, serían decididas colegiada y discursivamente al interior de cada

institución. Hablando de autogestión, tendríamos que ésta constituye una autonomía limitada, principalmente está sometida a leyes de las cuales no es autora.

5.3 El Proceso de Autonomía Institucional y las Recomendaciones de los Organismos Internacionales

Existe un discurso cada vez más marcado dentro del ámbito de la educación que pide la autonomía de las escuelas para mejorar los espacios y la calidad educativas, y tiene como punto de partida factores económicos, políticos y sociales. Entre los primeros tenemos la reconversión de capital a nivel mundial y en forma paralela, el aumento de la productividad en el marco competitivo de la economía global.

A riesgo de ser calificado como reduccionista, tengo que decir que no es poca la influencia que el ámbito de la economía ejerce sobre lo político y lo ideológico, sobre todo en el marco de una crisis económica recurrente que a nivel nacional hemos vivido desde hace más de 20 años.

Sin embargo, el propio discurso democrático que se ha venido trasladando desde la sola democracia electoral, al espacio de los derechos humanos en nuestro país, y la percepción que de la educación tienen las diversas clases sociales, al percibirla como el medio o instrumento idóneo para lograr la movilidad social, así como también, el hecho de que en tiempos de crisis paradójicamente, mientras la demanda de bienes y servicios baja, la de educación aumenta. Esta paradoja es comprensible si entendemos el papel ideológico que la percepción por mejor y mayor educación juega para las clases medias, sobre todo en el contexto de la reconversión tecnológica global, dentro de la que han sido los más afectados.

El refugiarse en la academia o en el aula, además de generar nuevas expectativas y retrasar el ingreso o reingreso a un mercado laboral muy competido, explota también nichos nuevos de alta especialización en el mercado laboral y aumenta para una minoría las posibilidades de reinserción a este mercado.

Todas estas situaciones y otras igual de complejas, hacen que las expectativas de "más educación" estén en el centro de los proyectos personales de las clases medias.

En el plano interno, la reducción real de recursos suscitada tanto por problemas de paridad monetaria como por restricciones presupuestarias, implica la racionalización de los procesos de dirección y organización, racionalización que dado el tamaño del magisterio sólo puede asumirse de dos maneras: La primera en la vertiente autoritaria o *ex parte princípis*, que si bien podría en un primer momento resultar en ahorros significativos, tiene un alto costo político, sobre todo en lo que al SNTE se refiere, al acelerar los procesos de deslegitimación tanto de las instituciones oficiales, como de las sindicales, deteriorando en la práctica cotidiana —no en el ámbito burocrático donde la simulación y el papeleo se multiplican a pasos agigantados como una respuesta de la propia institución a las críticas sobre la calidad— la labor docente, y orillando a expresiones a veces de violencia a grandes sectores magisteriales

La otra vía, *ex parte pópulis*, basada en una razón comunicativa que tiene como centro la búsqueda de una mayor productividad, aumentando la rentabilidad de unos recursos cada vez más limitados, está en el marco de un nuevo proyecto de gestión con máxima autonomía, o como diría Gairín (p.31), "que haga posible la delimitación de responsabilidades claras, y dé sentido al rendimiento de cuentas a todos los niveles y según sea la implicación en el funcionamiento institucional. Servicios muy centralizados suelen generar alto nivel de burocracia, dificultan la innovación y tienden a reproducir procesos conservadores".

Sin embargo, se cuestiona la autonomía desde el poder político, se le observa como pérdida del poder y como una limitante a las labores y disposiciones de la dirección centralizada, lo que podría poner en entredicho un proyecto nacional de educación. En contra de esta idea tenemos la que piensa que por razones políticas

es adecuada la autonomía, ya sea como una forma de transferir procesos de gestión sin liberar recursos o, en una transferencia de las responsabilidades y los costos políticos a las entidades federativas que se encargarían de su implementación.

Otro aspecto a tomar en cuenta, es la tendencia que a partir de la sociología de la administración pública nos indica que: "los sistemas escolares más desarrollados y que consiguen los niveles más altos de eficiencia tienden en la actualidad, a reducir la presencia de la administración a los aspectos más generales de la enseñanza, distribución de recursos, fijación de las grandes líneas de actuación, especificación de los requisitos mínimos, control de la eficacia del rendimiento y cumplimiento de las normas" (Gairín: 31).

Siguiendo esta línea y fundamentándola a partir del Art. 3º Constitucional, que explícita a la "democracia" como sistema de vida y como un valor que se encuentra inserto dentro de las garantías constitucionales, tenemos un punto de partida, en el que debe quedar inserto un proyecto de autonomía que propicie la "calidad" de las instituciones escolares.

Es un hecho, que en las instituciones no se educa para la democracia como sistema de vida, muy al contrario, se educa "para la docilidad y el sometimiento de los ciudadanos al Estado, o a otras formas de autoridad institucional o personal, se educa para el control ideológico" (Alvarez García:36).

El liderazgo estratégico asume a la democracia como forma de organización al darle voz a la comunidad, sea esta de maestros o de padres de familia. Una organización de este tipo cumple con el objetivo democrático de nuestra Constitución, y proporciona la base sobre la que se pueden impulsar otros valores como la justicia social y el respeto a la dignidad, pero sobre todo, promueve los valores socioculturales en la educación básica.

Podemos entonces solidarizarnos con los cuatro principios que maneja Silvia Schmelkes (1994:53) cuando justifica que no puede haber educación de calidad si ésta no incluye la formación valoral; éstos son:

a) Si la escuela no forma valoralmente, no cumple la importante función socializadora (o la cumple en forma oculta y por lo tanto dispersa y heterogéneamente).

b) Si la escuela no forma valoralmente, o lo hace en forma oculta y por tanto caótica, no será capaz de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

c) Si la escuela no se propone explícitamente la educación valoral, simplemente se simula una falsa neutralidad.

d) Si la escuela no forma valoralmente (o si lo hace en forma oculta), carecemos de bases para exigir ética en los procesos de desarrollo social, político, económico y cultural.

Es claro, y queda explícito en cada uno de los postulados, que la condición para la formación de valores depende de que estos se vuelvan una forma de vida. Es actualmente la escuela la única institución capaz de expandir los valores vía una forma democrática de organización, donde los niños la perciban como una forma de autorrealización física y emocional, que encauce sus naturales inclinaciones hacia la creatividad y la rebeldía en un marco de tolerancia, inclusión y justicia, con pleno respeto a su dignidad como seres humanos.

Es pues la autonomía una condición necesaria para convertir a la institución escolar en un nuevo sujeto democrático, y en este contexto, el papel del líder es el primero que hay que trabajar, además de ser el más inmediato y de mayor

factibilidad económica, ya que no es lo mismo capacitar a todo el magisterio, que impulsar un cambio a nivel de dirección y gestión.

El proceso de globalización en que está trabajando el país, amerita hacer un análisis en la postura de algunas de las más importantes organizaciones internacionales que tienen intervención en el ámbito educativo.

El Banco Mundial (Bracho,1994:6-40) en los años noventa, definió algunas prioridades y fijó los lineamientos en educación básica que a su juicio deberían marcarla en los países de tercer mundo.

En un primer momento (Bracho:85), y como primera prioridad, el BM propone "elevar la calidad de la educación a través del aumento del aprendizaje de los niños en la escuela y la disminución de la deserción", mientras que la igualdad --o acceso a todos los niños en edad escolar-- se plantea como segunda meta.

Esta prioridad es congruente con políticas económicas que buscan reforzar la calidad de la educación básica como condición para mejorar la participación de la producción a nivel de competencia internacional, en el marco de una globalización que privilegia la penetración de capitales, buscando no sólo como se menciona insistentemente desde la izquierda, mano de obra barata, sino también, mano de obra que se pueda capacitar y participe responsable y estratégicamente en las nuevas formas de planeación y organización laboral que requieren de un mínimo de calidad en la instrucción, amen de la formación para el trabajo colegiado.

En nuestro Estado, el impulso de la maquila debe ser contemplado como un primer momento en la expansión productiva, ya que por su bajo nivel tecnológico, muchas de estas empresas --la mayoría de las cuales compiten con precio, es decir no con calidad--, son empresas de bajo perfil o en proceso de reestructuración, en los que la disminución de los costos conduciría a una reestructuración de la inversión

y la producción, obligadas siempre por las cada vez más altas exigencias de competencia mundial.

Desde esta perspectiva, la maquila resuelve en lo inmediato --y sólo parcialmente--, el problema del desempleo de los más pobres y los marginados, dándole cierta factibilidad al proyecto político de desarrollo, y ampliando los tiempos de transición, sin embargo, el proyecto integral de competencia internacional requiere en un segundo momento --y en tanto se amplía la base de consumo que surge de un mercado interno desmantelado por las crisis sucesivas por las que ha transitado durante todo el presente fin de siglo; mercado para el que es inevitable la expansión a mediano plazo si queremos hacer menos recurrentes las crisis y limitar la dependencia--, tener como prioridad alcanzar niveles tecnológicos medios y altos para pasar a un nuevo nivel competitivo, en el cual los niveles de capital hacen redituable las inversiones. Es aquí, donde la llegada de empresas internacionales, sobre todo en el sector servicios, requerirán de un perfil competitivo de alta calidad que tenga como base la educación, ampliando el estrato medio inferior de la pirámide laboral que es ocupada por grupos sociales medios y bajos en ascenso, provenientes de la educación pública y de las escuelas privadas de bajo perfil.

Es en este contexto que podemos entender la intervención del Banco Mundial como parte de la Comisión para la Conferencia Mundial de Educación para Todos, con dos características fundamentales: la atención prioritaria a la educación básica y la definición de necesidades básicas de aprendizaje

De aquí también entendemos las políticas educativas recomendadas para el área básica, las cuales estarán marcadas por un impulso a la competitividad y a la selectividad, pero que probablemente, por el perfil autoritario y de baja penetración democrática propio de la administración educativa de nuestro país --la que ha dado prioridad a los espacios burocráticos sobre los académicos, a la evaluación desde afuera y le ha restado credibilidad a cualquier proceso de autoevaluación fruto de la planeación estratégico situacional, o evaluación colegiada--, no les ofrecerá a los

egresados ni los conocimientos, ni las aptitudes culturales requeridas para su participación exitosa en ámbitos superiores o medios de educación, ni las oportunidades reales para su inclusión en un mercado laboral de alto perfil salarial.

En el caso de la primera característica recomendada por el BM --atención prioritaria a la educación básica--, tenemos como ideas orientadoras, la universalización de la enseñanza elemental y la garantía de atención a grupos marginados, la segunda idea es una forma novedosa de hacer operativas las propuestas generales para elevar la calidad de la educación elemental a través del establecimiento de necesidades básicas de aprendizaje, según Bracho (P:85), "Esta noción tiene diversos objetivos: busca garantizar una educación pertinente para todos, establecer criterios de calidad en el sistema y de los indicadores de desempeño asociado, reconsiderar los agentes que intervienen en la educación y su papel en la calidad de ésta, y, por último, identificar las responsabilidades en la operación del sistema educativo", esta propuesta como nos indica la misma autora (P:86), "se encuentra suscrita por la UNICEF, la UNESCO, el PNUD y el Banco Mundial, y se propone alcanzar las necesidades básicas de aprendizaje para todos dentro de un marco común de acción, ...Dicho en otras palabras, se trata de poner en el centro de la discusión, el problema de garantizar que la expansión de oportunidades educativas se halle representada en una expansión de conocimientos".

Esta nueva conceptualización, que siguiendo las tradiciones democráticas hace énfasis más en el individuo que en las masas o "el Pueblo", y que en cierta manera va acorde con el sentir de los derechos humanos o garantías individuales que son el espacio primario de nuestra Constitución, si bien ha llevado a abusos --por su incumplimiento--, se centra específicamente, en "mejorar el ambiente de aprendizaje, en oposición a las medidas convencionales de mejoras en los espacios físicos y construcción de escuelas y en la capacitación docente". (Bracho:87)

Tenemos así que el problema de mejorar el ambiente de aprendizaje se centra en varias propuestas específicas y una básica, misma que debe funcionar como precondition misma del proceso, a la vez que debe estar inserta y conducir el mismo proceso.

Entre las propuestas específicas tendríamos, según la misma autora (P:87):

a) Mejorar el currículum escolar.

b) Dependiente del anterior y como parte del mismo, estaría el mejoramiento de los sistemas de enseñanza en el aula y aumento de la capacidad de aprendizaje de los niños apegado a los sistemas de educación preescolar, salud y nutrición para los grupos en desventaja.

c) Políticas orientadas hacia una mejor capacitación docente en torno a un mayor conocimiento de las materias del currículum escolar, mayor capacitación en habilidades pedagógicas e incremento en la motivación para enseñar.

En general este tipo de políticas, en mayor o menor grado, dependiendo de la situación de la crisis permanente por la que transita nuestro país, y apegándose a programas específicos de apoyo a comunidades o grupos marginados —como política federal o como política estatal, y con las contradicciones propias de la descomposición del sistema político mexicano, como la corrupción y el patrimonialismo—, han llevado a cabo las reformas a los libros de texto, el programa PARE, impulsado por el Banco Mundial, cambios al currículum en las primarias, el cambio del currículum en las normales para mejorar la calidad de los docentes, la Carrera Magisterial para impulsar una mayor competitividad, los apoyos en área de salud en base a programas tanto del IMSS como de la SSA a grupos marginados, los desayunos escolares, las políticas del PROCEDURE, etc., etc., etc. En general se ha tratado de atender este tipo de políticas propuestas y el resultado no ha sido muy alentador, al menos en nuestro Estado.

En lo que concierne a Yucatán, es indicativo que en el mes de febrero de 1999 se le incluya entre los cinco estados con mayores índices de analfabetismo y baja calidad educativa, causadas en gran medida por las enfermedades --que por el bajo nivel cultural en el área de salud y por costumbres culturales equivocadas en el rubro de la alimentación, además del poder que tienen las compañías transnacionales en los medios de difusión--, producto de la mala nutrición (Margarita Rosales, 2000:1), que ha surgido de una substitución de los nutrientes tradicionales, por galletas, papas fritas y refresco de cola, con los obvios resultados en el ámbito de la nutrición infantil que impacta en forma definitiva en la calidad del aprendizaje, situación ante la que las autoridades educativas y la propia escuela se encuentran prácticamente indefensas.

Por tanto, se recalcaría la única propuesta que no fue instrumentada en mayor o menor grado en nuestro Estado, y que sería una precondition para el éxito de las otras, y sería, según Bracho (p.87), "el planteamiento organizacional como punto central para la eficacia educativa: este señala que: para mejorar las condiciones de aprendizaje es necesario reforzar la capacidad institucional y administrativa, para lo cual se requiere una redistribución de funciones y de autoridad en la línea organizacional que pasa desde el ministerio central, las organizaciones intermedias, y la propia escuela. Se trataría de una opción intermedia entre control central y desmembramiento del sistema, de la búsqueda de las ventajas de la claridad y la congruencia centralizadas, y de la creatividad y especificidad que pueden acompañar a la descentralización".

Aquí podemos apuntar, que es verdad que se llevó a acabo la descentralización educativa a nivel nacional, pero en lo que respecta a la creatividad y especificidad administrativa que acompañan a la descentralización y que permitiría mantener la congruencia de las políticas educativas nacionales, ésta no se ha dado.

En la práctica, la incapacidad del sistema educativo estatal para asumir la responsabilidad de esta situación ha sido patética. Ideológica y operativamente las instancias administrativas locales llevan un retraso de al menos 30 años –con respecto a sus similares a nivel mundial–, situándose en el fordismo o taylorismo de los años cincuenta, instituciones por las que no han pasado el tiempo ni las revoluciones administrativas de los sesentas y setentas, ni se ha dado la colegialidad, la administración estratégica, o los estudios situacionales de investigación acción de los ochentas y noventas.

Podemos apuntar que fue un verdadero crimen contra la educación y una verdadera irresponsabilidad la forma en que se instrumentó la descentralización educativa. En nuestro caso, hablar de "gestión" y lograr diferenciarla de "dirección" es ya un problema en sí mismo, no digamos la instrumentación de proyectos específicos de gestión estratégico situacional, de los que no se entiende ni el nombre, tanto en los espacios de la SEGEY como en los de las normales, e incluso en los medios universitarios, en los que la UPN local merced a su proyecto nacional de licenciatura para maestros en servicio (LEPEP 94), que contiene algunos elementos de este tipo, ha instrumentado con mucho trabajo –por la nula cooperación de la UPN Ajusco, producto de la descentralización que destruyó el proyecto educativo de esta institución– y a su libre saber y entender, su licenciatura, con los consiguientes errores de conceptualización y de instrumentación en su ejecución.

Regresando a la organización y gestión que como políticas ha recomendado el Banco Mundial, tenemos según Bracho (P:87):

"Para que las escuelas sean efectivas se requiere una administración efectiva y organizaciones bien desarrolladas en los ámbitos nacional e internacional, que provean del liderazgo y recursos necesarios. Los esfuerzos de reforma más exitosos se han puesto como meta la escuela como un todo, más que los alumnos, los maestros, el currículum o los administradores en forma aislada. Los gobiernos deben crear un contexto que promueva la competencia en el nivel de la escuela. Si bien cada país deberá desarrollar su propia estrategia, reforzar la capacidad administrativa e

institucional requerirá de una reestructuración organizacional, un reforzamiento de los sistemas de información y el desarrollo de la capacidad administrativa."

Así pues, el plantear un esquema estratégico de organización escolar ya implica una reestructuración organizacional en cuanto a los sistemas de información, este esquema estará vinculado al planteamiento académico curricular del diseño del proyecto, el cual generará el liderazgo necesario para instrumentar el proceso información—evaluación—administración, como un proceso continuo y perfectible.

Este proceso estaría condicionado por la política educativa a nivel nacional, la cual manejaría como misión los requerimientos necesarios para implementar una educación de calidad que daría como resultado —por las expectativas de empleo en los nuevos modelos productivos—, un aumento de la demanda educativa, y por ende, una disminución de las preferencias por los empleos de nulo perfil educativo. Estos requerimientos serían (Bracho:88):

- a) Un uso más eficiente de los recursos de que dispone la institución
- b) La canalización hacia la primaria de recursos que actualmente se asignan a otros actores.
- c) Garantizar la igualdad de insumos educativos mediante la redistribución del gasto público de acuerdo con las necesidades locales.

Desde este último punto de vista, y siguiendo los esquemas estratégicos de planeación, tendríamos que habría una legislación educativa —Art.3º, Ley de Educación y Acuerdo de Modernización— que nos daría las "misiones" de la educación —políticas educativas—, y subsecuentemente vendrían las reglamentaciones particulares, centradas en la creación de normas y reglamentos que les otorguen a las instituciones una amplia autonomía, tanto organizacional como funcional, logrando acomodarse a las necesidades particulares de las comunidades en que se localicen.

Con referencia a la convocatoria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, para la realización de un seminario destinado a revisar el estado del arte y de la investigación educativa latinoamericana, efectuada en el año de 1993 (Cít. Rivero, 1994:85-88), tenemos que existen tres grandes acontecimientos que determinan la orientación de los problemas educativos de fin de siglo, los cuales son:

- a) La Conferencia Mundial de Educación para todos (Jomtien. 1990)
- b) La propuesta CEPAL/UNESCO expresada en el documento educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad.
- c) La resolución: Los ministros de la educación de la región latinoamericana. (Reunión PROMEDLAC IV Quito Ecuador, Abril de 1991 en el marco del Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe.

El programa CEPAL/UNESCO, recoge las preocupaciones de los gobiernos latinoamericanos y contempla a la educación y el conocimiento como los centros alrededor de los que gira la transformación productiva de los países subdesarrollados con un tinte antineoliberal, esto es, con justicia y equidad, proyecto que ubica a la educación en el centro de la transformación productiva que América Latina debe acometer para afianzar su competitividad económica y profundizar sus procesos democráticos.

De aquí, según Rivero (p.98), se norman cuatro grandes líneas de transformación educativa:

- a) La perspectiva política
- b) La perspectiva estratégica
- c) La perspectiva pedagógica
- d) La perspectiva institucional

El primer punto propone (p.98): "asumir las actividades de producción, difusión y conocimiento, como tareas estratégicas de largo plazo, que requieren el más amplio

consenso posible entre los diferentes protagonistas sociales y un compromiso financiero estable para su desarrollo".

En este punto, se privilegia al mediano y largo plazo en el ámbito de las políticas educativas, buscando formar un consenso latinoamericano que evite en lo posible la particularidad estratégica nacional, y que busque un punto estratégico regional en torno a los proyectos educativos, evitando con esto los cambios intempestivos –sexenales y otros–, en el ámbito de las políticas educativas de los diversos países de la región.

En cuanto a la perspectiva estratégica, Rivero (p.99) nos habla de "incorporar nuevos actores y recursos de manera sistemática y creativa, ...la incorporación de dichos nuevos actores tendrá un carácter estratégico, ...por ello deberán incentivarse distintas formas de participación de organizaciones sociales, eclesiales, de entidades empresariales y sindicales, de corporaciones y profesionales de medios de comunicación social, así como fortalecer la presencia y los aportes de los gremios docentes y de padres de familia".

En este punto, tenemos que: la diversidad y la pluralidad deben incorporarse como valores estratégicos al interior de la planeación de los proyectos educativos de cada escuela, estos proyectos deben dejar de existir implícitamente para comenzar a ser discutidos explícita y colegialmente dentro de cada centro de trabajo, es aquí donde la planeación estratégica juega un papel fundamental para la organización de estos centros.

Por lo que respecta a la perspectiva pedagógica, Rivero nos pide (p.99) "introducir como nueva lógica en los diseños curriculares, la de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje pertinentes para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad, sea empresas o centros de trabajo, en la condición de ciudadanos y de consumidores o como miembros de una familia o de diferentes instituciones".

La correlación sociedad—escuela debe tener el control del espacio curricular, no solo como un intento de vincularse a la comunidad, sino de incorporarse a ella en ámbitos

tan diversos, como el productivo y el cultural, lo que le permitiría en el mediano plazo generar expectativas en sus "clientes", sobre la pertinencia de mantener un mayor tiempo a sus hijos en la escuela, ya que ésta les ofrecería una real y palpable oportunidad de mejora en el ámbito económico.

En cuanto a la perspectiva institucional, según Rivero (p.99), tenemos como propósito: "romper el aislamiento de los establecimientos educativos que permita la apertura de la educación a los requerimientos de la sociedad, desarrollando un esquema de administración y gestión con mayor grado de descentralización y autonomía y con mayor responsabilidad por los resultados".

En este sentido, Rivero también nos propone (p.100), una línea de transformación institucional que genere una "mejor profesionalización de los ministerios y secretarías de educación, promover una mejor autonomía de los centros educativos reforzando los roles de sus directores, lograr una nueva jerarquía de prioridades en la asignación de recursos estables y la creación de mecanismos eficaces de control social del uso de dichos recursos".

En el ámbito de la gestión, este mismo autor citando a Tedesco (p.100), nos dice que:

Es de destacar su papel precondicional al proyecto, ya que se resalta en primer momento un cambio importante, que la aplicación de estrategias educativas constituye una fuente de conocimientos muy importante, y que la propia aplicación de estrategias de cambio, genera una fuerte demanda en términos de "un nuevo tipo de gerencia educacional. Este proceso gerencial es de naturaleza interactivo convirtiéndose los cuadros técnicos en protagonistas, tanto en el diseño como en la ejecución y la evaluación de los proyectos. La mayor interacción entre cuadros políticos y técnicos no significa mayor grado de dependencia, sino una relativa autonomía de los equipos técnicos respecto al aparato político. En síntesis, al igual que en el sector productivo la introducción de programas técnicos en la gestión de políticas públicas tiene que ser sistemática y deliberada, lo cual obliga a pensar en las formas de institucionalización del vínculo entre investigación, gestión y acción educacional" .

Todo el discurso anterior nos lleva a buscar una mejor profesionalización, tanto a nivel ministerial como en el espacio de la propia escuela pública, donde la labor del líder, en un esquema de planeación estratégico situacional, debe ir a la par de la promoción de una mayor autonomía de los centros educativos, reforzando los roles de los directores y generando a la larga una nueva cultura organizacional, la cultura democrática que tanto necesitan el país y sus ciudadanos.

En esta parte, es notable la cercanía que existe con el proyecto de la descentralización educativa, vista desde una perspectiva general y con algunas excepciones --sobre todo en el ámbito de la participación social, en el cual nuestra Constitución es la primera en omitirlo-- en principios y misiones educativas, con los lineamientos de organizaciones internacionales como los ya mencionados del Banco Mundial, y la UNESCO, la CEPAL, y la OCDE.

Entre los lineamientos principales que nos da la CEPAL/UNESCO (1992:33) para favorecer los vínculos sistémicos entre educación conocimiento y desarrollo, tenemos a la equidad y el desempeño, entendidas como: "el acceso a la educación con iguales oportunidades de ingreso, y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales". Son claros al decir que no es aceptable una educación centrada en "metas de competitividad, autonomía y desempeño, dejando de lado las metas de ciudadanía, integración y equidad. Unas exigen a las otras."(p.33). En general sus recomendaciones las podemos aglutinar de la siguiente manera (p.33-34):

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

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

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

a) "la manera de revitalizar las actividades de la planificación y administración de la educación con el fin de mejorar la gestión de los sistemas educativos, elevar su rendimiento y asegurar una utilización óptima de los recursos humanos y económicos disponibles en educación".

b) "las nuevas modalidades que podría adoptar la cooperación internacional en este campo, en la perspectiva de la democratización de la educación básica y la eliminación del analfabetismo en el mundo al inicio del siglo XXI".

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

a) dificultades en torno a la generalización de la educación básica y la erradicación del analfabetismo

b) vinculación de la educación con el desarrollo de los recursos humanos

c) la planificación y gestión educativa a nivel local.

Con respecto al punto c, que es el que nos interesa, Monclus (p.339-340) nos dice lo que el congreso señaló sobre el ámbito de la administración educativa que:

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

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

En cuanto a la elaboración de las perspectivas hacia el siglo XXI en el ámbito de la gestión educativa, es relevante tener presente el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jaques Delors (1997:179-180), el que nos dice:

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

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

Con respecto a la OCDE, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (Gairín:33) en su reporte de 1993 observaba; “Desde hace al menos 15 años es común a todos los países desarrollados, la tendencia hacia una mayor autonomía de los centros docentes”. De hecho, la autonomía ya es un hecho en países como España o Brasil, sólo por mencionar a los más importantes de habla castellano, y lo que está a discusión, no es tanto su implementación, sino sus alcances.

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

Siguiendo esta tendencia, Gómez Dacal (1993:116-119) nos dice que la concepción de la inteligencia como rasgo social, y el efecto mediador que tiene el entorno vivencial en el aprendizaje del alumno, serían factores que postularían la necesidad de poder incidir en el contexto institucional a través de los proyectos pedagógicos.

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

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

permite la incorporación a ella de los recursos intelectuales de todos sus componentes y la satisfacción de sus necesidades mediante el establecimiento de pautas de acción contextualizadas”.

Finalmente, y haciendo una reflexión sobre nuestro país y su sistema político corporativo, en el que el SNTE juega un importante papel, tenemos que el Estado y la corporación de enseñantes, tenderían a procesos de centralización y de irresponsabilidad en un sistema cerrado de poca eficacia, en tanto y en contraste la economía de mercado y la sociedad civil, tienden a un sistema abierto.

5.4 El Sistema Educativo Mexicano (SEM) y la Autonomía de los Centros Escolares

Resulta claro que la poca o mucha autonomía de un centro o institución educativa, reside en primera instancia tanto en las normas que rigen su funcionamiento, como en las exigencias burocráticas que a partir de estas mismas se estructuran.

En nuestro caso, la normatividad es alta, de hecho, todos los procesos administrativos y académicos están vinculados a formas burocráticas de estricto cumplimiento, el papel del director es relativo, si bien puede acumular mucho poder, éste dependerá de factores tales como el tamaño de la institución que dirige, los ingresos que genere la cooperativa, inscripciones, fiestas, donativos, etc. En las escuelas pequeñas —que serían la gran mayoría—, tiene un papel sólo de intermediario, asumiendo más un papel de supervisor que de director, ya que éste queda de hecho en manos de instancias superiores, las que a través de su sistema de inspección, controlan y se vinculan a estos centros manteniendo así su papel hegemónico.

En la práctica, la institución escolar tiene una estructura vertical en la que el desarrollo del currículum viene establecido desde niveles superiores, y la autonomía que genera cada institución es sólo a partir de su particular interpretación de las

lagunas existentes en la normatividad vigente, así, hacemos válida la afirmación de Gairín (1994:40) que nos dice:

“ El papel de la administración educativa en una escuela dependiente se centra en la elaboración de normas y en la verificación de su cumplimiento, considerando que el funcionamiento eficaz se garantiza por la existencia de normas adecuadas que se cumplen. El modelo del profesor deseable es el de “reproductor” que desarrolla la parte del currículum que le corresponde , que no precisa de coordinación con otros de sus compañeros por cuanto la regla de acción viene establecida desde arriba por la separación de funciones que se hace y que tiene un alto nivel de individualismo. la participación de los padres y madres y del alumno no tiene sentido en el centro, y si se da se centra en procesos de información”.

En contraposición, un centro educativo autónomo maneja tres elementos que determinan su funcionamiento, el primero sería:

- a) su propio contexto
- b) su historia institucional
- c) su cultura de organización.

En cuanto a su propio contexto, actúa vinculándose a las necesidades de su comunidad, siendo a la vez beneficiario de ésta, tanto en acciones de restauración – pintura, carpintería--, como en la recaudación de fondos que se revierten a la propia comunidad escolar. En retribución, la escuela se comunica con las autoridades del lugar y puede convertirse en vocera de los integrantes del medio, así como en un canal de influencia confiable para canalizar peticiones o para obtener fondos complementarios para su funcionamiento.

Su historia institucional está enraizada en el medio en que se desarrolla y es vista en su doble función, integración / no integración, desde las cuales establece ciertas relaciones propias a estas comunidades, pero sin perder su identidad ni desviarse de los esquemas institucionales establecidos. Su cultura organizacional como ya habíamos mencionado, deviene de su estructura de vinculación con el

medio y tiende al mantenimiento de su identidad, reforzándola a través de espacios de comunicación comunitaria, convirtiéndose tanto en interlocutora del propio medio, como en coordinadora de sus necesidades, creando un espacio simbólico de referencias vinculatorias en el cual los roles de sus integrantes son diferenciados sólo en el ejercicio de sus obligaciones específicas, ya que las vías de actuación con la comunidad permanecen abiertas, lo que permite una delimitación clara de funciones entre los protagonistas.

Este proceso de comunicación organizacional, apoya al ámbito curricular, ayudando en la conformación de responsabilidades educativas fuera de la institución –madre / padre–, creando una relación vinculatoria que abarca a los directivos, los maestros, los alumnos, los padres de familia y las autoridades políticas en un órgano coordinado de actuación, o como dice Gairín (p.41):

“Un sistema escolar que reconoce una alta autonomía institucional convierte a la administración educativa en un órgano coordinador de actuaciones, impulsor de propuestas y en todo caso garante de la unidad del sistema a partir de planteamientos mínimos y de consenso” .

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, no podemos imaginarnos que estos centros son sistemas armónicos y pacíficos en los cuales todo transcurre con pasividad y orden, al contrario, un centro de este tipo genera un sinfín de conflictos, el más representativo de ellos se localiza en la dualidad de intereses que abarca la relación maestro-padre de familia, dualidad en la que la dirección del proceso de enseñanza tiende a querer ser dirigido por ambos protagonistas.

Puede simplificarse un poco la comprensión de esta problemática, si proponemos que existe entre los padres de familia una exigencia hacia las prácticas educativas y escolares que vivieron, convirtiéndose así los padres en un conglomerado altamente conservador y crítico de cualquier actitud de los maestros hacia el cambio. Por contrapartida, los maestros, sobre todo si son jóvenes y recién

egresados de centros educativos modernos, tienden a deslegitimar las exigencias de los padres y a verlos más como un estorbo que como ayuda.

Es misión del director y el cuerpo directivo el mediar entre estos antagonismos, buscar puntos de consenso que les permita dirimir sus continuas disputas, y aun más, vinculándose según Gairín (p.42), hacia metas que les permita unirse hacia determinados objetivos comunes:

“ La posibilidad que tienen los centros autónomos de tener decisiones no puede cancelar el derecho que padres y alumnos tienen respecto al proceso educativo. Este derecho, ejercido en los niveles superiores cuando consideramos un sistema uniforme de corte verticalista y democrático se posibilita en escuelas autónomas a nivel de cada centro que pasa a constituirse en un conglomerado de puntos de vista e intereses. El conflicto surge así como algo consubstancial a este tipo de instituciones y lejos de ser negativo, se constituye en situaciones normales, en un factor que favorece los procesos de innovación y cambio institucional. ”

Frente al viejo profesionalista educativo o administrativo, que asumía incluso su labor con devoción y entrega, se requiere ahora un cuerpo colegiado en cuyo seno existan profesionales capaces de establecer diálogos en aras de criterios comunes, pero sin perder la riqueza de la actuación individual del ser humano en su tarea comunicativa cotidiana.

Los mensajes como la planeación estratégica situacional, la innovación, la educación acción, el profesor investigador y otros, sólo adquieren sentido en un ámbito de tolerancia, que nos lleve a una escuela autónoma y democrática, en la que la dedicación a la labor cotidiana de los individuos por el trabajo colectivo cotidiano, es más que evidente –aunque sin perder de vista que el ámbito de trabajo cotidiano está matizado por conflictos continuos--.

En cuanto a la dirección del centro, partimos de la “dirección estratégica”, la que debe entenderse en torno a un liderazgo participativo que impulsará y coordinará las disposiciones y acuerdos logrados por los colectivos, tanto de profesores como

de padres de familia o estudiantes, además, una sólida formación en la conducción de este tipo de proyectos, le permitiría al director convertirse en un firme soporte técnico de los diversos colectivos, logrando a partir de su trabajo, sus conocimientos generales, y su preparación pedagógica y administrativa, ser un interlocutor confiable y legítimo para la solución de los múltiples conflictos que cotidianamente requerirán de su intervención, o en palabras de Gairín (p.44):

“Una dirección autocrática, basada exclusivamente en el ejercicio técnico y con un sistema escolar que a través de la uniformidad, busca, explícita o implícitamente, un mayor control del proceso de transmisión cultural. Por el contrario, el reconocimiento de márgenes de autonomía exige de directivos abiertos al debate, flexibles al cambio y dinamizadores del proceso de participación”.

La preparación del maestro normalista en nuestro país supuestamente está basada en la adquisición de conocimientos psicopedagógicos, esto es, de la forma de efectuar su labor denominada, “enseñanza–aprendizaje”. A este respecto es interesante señalar el bajo nivel teórico que impera en la educación normal, en la que este supuesto saber pedagógico, se reduce al aprendizaje de algunas técnicas pedagógicas, dándose en la práctica una repetición acrítica de los saberes acumulados desde hace muchos años, en los que las diversas reformas educativas y su impacto en la formación de maestros, ha incidido más en la acumulación de cursos que en la renovación de saberes —proceso que se ha tratado de revertir en los nuevos planes de estudio de las normales, pero que en la práctica ha dejado mucho que desear—, siendo que los nuevos profesionistas de la educación siguen y se mantienen sin entender la innovación, el trabajo estratégico, y con un nulo conocimiento de las nuevas tendencias en la planeación del proyecto educativo —si es que saben que éste existe—, o de la diversidad de contextos situacionales que permitan una reflexión de la práctica propia³³.

³³ “Esta revisión sobre la formación universitaria en educación, nos lleva a señalar que en este ámbito la formación profesional ha quedado restringida a una habilitación pragmática combinada con ciertas bases cognitivas tendentes a la prescripción, para un desempeño profesional igualmente condicionado por necesidades, demandas y exigencias de carácter político, económico, disciplinario etc. Así, esta preparación universitaria no constituye una auténtica formación”. Concepción Barrón,

En las tendencias hacia la educación superior que actualmente se manejan, se ha deducido la inoperatividad de las licenciaturas en educación, que las normales y las propias universidades imparten (Gómez, 1996:15), y se pide su desaparición. Esto se debe a que se ha profundizado en la reflexión de la formación del docente, el que por su nula formación en algún campo específico de las ciencias —con excepción del pedagógico—, provoca que al egresar de la licenciatura, “sepa enseñar” en el mejor de los casos, pero “no tenga que enseñar”, esto es, que no posee conocimientos de otras ciencias diferentes a la pedagógica que le permitan configurar un espectro cultural previo a la labor de enseñanza, con lo que su labor docente se limita a repetir el contenido de diversos libros, sin una aportación multidisciplinaria de vinculación curricular, y ni siquiera una buena interpretación de los mismos textos, pues su estructura cultural —por su bajo origen social— que responde cada vez más a las estructuras utilitaristas que permean a la educación media, no es capaz de pensar o aprender nuevos conocimientos, ni de actualizar los viejos, sólo repite y tiende a propiciar la memorización como la reina de su labor docente, por encima del pensamiento reflexivo que posibilitaría en el educando una educación de calidad por sobre una educación de cantidad.

En el caso anterior, habría que preguntarse sobre la viabilidad de las licenciaturas en educación superior, en función de los bajos resultados que arrojan a la sociedad. Desde el muy particular punto de vista de este trabajo, habría que cuestionar en principio la capacidad de las normales para fortalecer la profesionalización de los egresados en sus licenciaturas, pues al propiciar un monopolio dentro del ámbito de la formación de docentes, generan el fracaso de la educación normal tal y como la conocemos.

En cuanto a la UPN y su papel como única formadora de docentes a nivel universitario y de formadora de docentes, nos lleva a pensar que es imprescindible darle apertura universitaria a la licenciatura educativa —segmentada y especializada—

“Tendencias en la formación profesional universitaria en educación. Apuntes para su conceptualización”,

para el nivel básico, esto podría llegar a provocar que grupos más favorecidos culturalmente, escojan esta línea profesional, sobre todo, si tenemos en cuenta que cada vez es mayor la exigencia de los colegios particulares por mejores maestros. Esto que sólo se encuentra esbozado, y que debería ser complementado dentro de un proyecto de certificación a nivel trinacional (TLC)³⁴, se complementaría con la eliminación de la "Carrera Magisterial", que se vio desde sus orígenes contaminada con la cuestión social, y es cada vez más un espacio de acumulación de cursos masivos de baja calidad, en los que se da la aberración de que califica más un curso que una preparación universitaria, lo que nos lleva a pensar en la existencia de una gran crisis en este modelo.

La posibilidad de que grupos más favorecidos culturalmente puedan tener cabida en el ámbito de la educación básica, nos permitiría la formación, a mediano plazo, de cuadros docentes con mayor preparación dentro de los cánones educativos modernos, que rechazarían la memorización —sin eliminarla pues también juega su papel dentro del ámbito educativo—, y tenderían a la comprensión, innovación y la solución de problemas, logrando construir el conocimiento de forma autónoma.

Todo esto nos permite comprender, que si bien los modelos dependientes como el nuestro reproducen adecuadamente para sus estándares y necesidades el modelo educativo vigente, en los países en vías de desarrollo con expectativas reales de modernización a corto plazo, un modelo educativo como el nuestro se vuelve un callejón sin salida, el que por motivos políticos subsiste y produce grandes polémicas en todos los círculos político-sociales.

Perfiles educativos, num. 71, México, UNAM, CISE, 1996, p.72

³⁴Dicha acreditación también ha sido parte de la agenda de las negociaciones para la integración económica europea, contexto en el cual, según se reporta en distintos espacios, se han desarrollado programas particulares como: la propuesta de formar profesionales para las necesidades de la región europea; la gestación de programas inter universitarios de cooperación entre los países, para facilitar la movilidad de los estudiantes. En nuestro país, la acreditación de carreras universitarias está siendo ampliamente discutida, particularmente en el contexto de las acciones de la integración económica en marcha en Norteamérica con el Tratado de Libre Comercio (TLC) así como por asociaciones de egresados universitarios y otros grupos del sector educativo nacional involucrados, incluso en algunas instituciones universitarias inmersas en estos procesos de acreditación. "Elena Marín Méndez, "La acreditación de carreras universitarias. Una tendencia en la formación de profesionales universitarios", *Perfiles Educativos*, num. 71, México, UNAM, CISE, 1996, p. 31.

En el caso que nos interesa, el de los dirigentes escolares, directores e inspectores, vemos que su preparación se centra en el conocimiento de normas reguladoras, que es el caso del modelo administrativo tradicional taylorista. En tanto que en el nuevo modelo, el conocimiento se centraría en el manejo de grupos, y en procesos continuos de participación con una alta capacidad para mediar en conflictos y con tendencias hacia la innovación curricular continua.

Como miembros del TLC, y viendo la necesidad de adecuarnos a los lineamientos que como socios tenemos del tratado, y como un proceso para ir eliminando las asimetrías existentes entre México y los otros dos miembros del tratado, tendríamos que tomar en cuenta lo que Immegart (1995:16) nos dice al respecto:

“En la España moderna, al igual que en otros países europeos, no se ha exigido una formación para ser director de centro, exceptuando la condición de ser profesor. Sin embargo en países como EEUU o Canadá es un requisito indispensable, además de ser profesor y tener experiencia como tal, contar con una formación específica y una titulación en dirección de centros, ...aquellos que desean seguir carrera de director deben obtener la titulación adecuada, así como asistir a cursos de master o doctorado. Esta formación se basa en la creencia de que las habilidades requeridas para la dirección son diferentes e independientes de las requeridas para enseñar”.

6. OPERACIONALIZACIÓN METODOLÓGICA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO

6.1 Problemática Educativa General

Algunas consideraciones particulares a tomar en cuenta en un modelo autónomo de dirección serían:

a) El modelo de administración autónoma en los centros educativos presenta un mayor nivel de flexibilidad en cuanto a la delimitación de los estilos de funcionamiento, en este sentido, propicia la formación y el trabajo en la libertad, lo que le permite atender un gran espectro de demandas de la comunidad, integrando esta diversidad a su proyecto escolar --diversidad educativa--, vinculando a todo el colectivo en el proceso organizacional de la institución -- gestión participativa--, además de servir como puente a futuras investigaciones sobre las posibilidades de adaptación constante de la institución a las cambiantes situaciones del contexto social e institucional.

b) Dada la estructura vertical del SEM, tenemos en Yucatán instituciones con un alto nivel de dependencia, pero con un funcionamiento interno de mucha autonomía, quizá debido a la gran dificultad que enfrenta el sistema educativo estatal para controlar a sus numerosos miembros a través de una supervisión personalizada, o desde una perspectiva más amplia, cuando ponderamos e introducimos en el sistema el papel del SNTE, el que ha venido fungiendo como un sistema dependiente del poder político --corporativismo político--, que marca una relación de colaboración subordinada a éste mismo poder en el ámbito operativo, en una relación directa con el despacho responsable de la educación (SEGEY), lo que genera una gran tensión, al enfrentarse al interior del mismo sistema corporativo intereses divergentes. O se resuelve lo político y se propicia la autonomía interna de los centros, o se resuelve el ámbito administrativo y se genera un fuerte conflicto con el SNTE.

c) Entonces, tenemos un conflicto SEGEY-SNTE, causado al ocupar ambos sistemas espacios similares dentro de las relaciones patrimoniales que se dan con el poder ejecutivo. La solución al conflicto ha sido diversa, pero en general ha propiciado una autonomía relativa al interior de las instituciones, viciada por las problemáticas particulares de los docentes, esto es, no se trabaja para la libertad, se trabaja dentro de un ámbito de necesidades —la cuestión social—, en el que se logra la autonomía con un grave deterioro del espacio educativo, ya que los clientes naturales del sistema educativo, los padres de familia —clientes reales porque tutelan a los alumnos—, no tienen una presencia a nivel administrativo, donde se ven frenados por la institución, ni a nivel político, donde se ven limitados por el sindicato.

d) Según el contexto anterior, podemos observar que tenemos un docente con una alta autonomía en la práctica, sin embargo, lo que se plantea no es tanto la autonomía individual, sino la necesidad de que ésta se inserte organizacionalmente en el contexto de la autonomía institucional.³⁵

e) El modelo organizacional planteado por el Estado, puede entenderse a partir de la particular relación corporativa con el ámbito sindical, que de una u otra forma fue fracturada en el proceso de descentralización educativa, para iniciar un proceso de cambio en esta relación estructural-patrimonial con el Estado, y pasar a depender en los Estados de la fuerza del poder ejecutivo local, fortaleciendo la centralización ejercida por el Poder Ejecutivo del Estado en detrimento de la centralización anterior a nivel nacional, y reproduciendo el esquema corporativo en el espacio de este contexto interno. La descentralización educativa, al menos en lo que respecta a nuestro Estado, no trajo los beneficios esperados en función de una mayor autonomía, sino que se acomodó a las estructuras políticas estatales manteniéndose el mismo estado de cosas que habían existido anteriormente —corporativismo—, sólo que con un poder mucho más limitado por parte del organismo

³⁵ “Los proyectos de formación científico profesional deben diseñarse con base en los llamados enfoques de planeación prospectiva de corte estratégico, los cuales tienen como eje central los estudios de futuro, cuya lógica descansa en su capacidad de maniobra sobre el futuro de mediano y largo plazo, en función del movimiento y la trayectoria del presente”. Alma Herrera, “Formación científico profesional propuesta para la universidad pública de México”, *Perfiles Educativos*, num. 71, México, UNAM, CISE, 1996, p 51.

sindical. En la práctica, ha devenido en una pérdida de los márgenes de maniobra para el mantenimiento de las relaciones patrimoniales que este sindicato había venido manteniendo con sus agremiados, y por tanto, se ha acelerado su falta de representación con el consecuente deterioro de las condiciones laborales anteriores, lo que ha provocado el inicio de prácticas de tipo taylorista por parte de la SEGEY, que si bien no han repercutido en el mejoramiento de la calidad de los espacios educativos, si han servido para reducir los presupuestos reales dedicados a la educación, al marcar la desaparición de plazas dobles, y en muchos casos, hasta triples, que venían detentando los mentores con la complicidad tanto del sindicato como de la SEGEY.

Estas plazas han desaparecido provocando un reacomodo de grupos escolares, aumentando la cantidad de alumnos, cuando esto es posible, cerrando escuelas que no llenan requisitos mínimos de cupo --40 alumnos mínimo por salón--, aumentando el número de docentes que por contrato y sin ningún tipo de prestaciones laboran cada vez más como maestros en espera de plaza --que tarda la mayor parte de los casos casi cinco años en crearse--, violándose de esta forma los más elementales derechos laborales con la complicidad y el apoyo del sindicato.

Este deterioro educativo marcado por prácticas tayloristas, legales e ilegales, tiene como origen la descentralización educativa que al menos en nuestro caso, no ha provocado los beneficios esperados. Se hace necesaria una profunda reflexión en torno al ámbito educativo en nuestra localidad así como un replanteamiento de los procesos de descentralización, para que estos abarquen, no sólo espacios macro, sino que penetren profundamente al nivel micro de la institución escolar.

f) Como fruto de lo anterior y ante la falta de promoción vertical, se ha provocado la existencia de un grupo de directores, y sobre todo inspectores, que merced a un ya obsoleto esquema de promociones basado en la antigüedad, son --por su edad--, en algunos casos, incapaces de cumplir con las labores propias a su puesto, y con mayor razón de implementar prácticas de educación modernas,

obligando a que se mantengan los esquemas tradicionales de enseñanza. Desde una posición de humanidad se puede entender esto, ya que de jubilarse su salario entraría de lleno a un proceso de deterioro tal, que en el corto plazo no les alcanzaría para mantener su ya de por sí bajo nivel de vida, lo que genera una doble problemática que de ninguna manera podría solucionarse dentro de un esquema de jubilaciones obligadas o de tipo autoritario, pues esto nos llevaría a un proceso gradual de violación de los derechos humanos, vista como la garantía que tenemos todos a mantener una forma de vida digna.

g) En concreto, podemos decir que la descentralización no implicó una mayor autonomía en la capacidad de decisión de las instituciones, ya que sólo se desconcentraron ámbitos organizacionales de tipo burocrático, siendo que la operatividad jurídica y sus lineamientos siguen diseñándose en el centro, así como el modelo organizacional del mismo, lo que restringe la capacidad de decisión tanto de la SEGEY, como de las instituciones educativas en particular.

h) En cuanto a la eficacia del modelo que en particular vivimos en nuestro Estado, éste vive un proceso de recomposición —como ya habíamos mencionado—, tanto a nivel político como organizacional. El traslado repentino de la administración educativa y sus recursos, acompañado de una casi nula capacidad para operar a este nivel, se vincula con las carencias económicas casi endémicas de nuestro Estado, lo que ha provocado un rápido deterioro en los niveles de operación de los centros transferidos y el desmembramiento de su capacidad de acción —que se había centrado en su alejamiento del centro—, lo que en la práctica recrudece el problema original, ya que si bien antes el obstáculo a vencer había sido el poder corporativo—sindical, ahora esta problemática se incrementa ante la costumbre en el uso indiscriminado que en nuestro Estado se hace de recursos con fines político-electorales —para solucionar problemas sociales—, con lo que la mala implementación del proceso de descentralización, mal llamado federalización o descentralización, no sólo no ha reducido la problemática educativa, sino que en nuestro caso la ha

complicado aun más, haciéndola bajo las condiciones actuales de gobierno a nivel local, casi irresoluble.

i) Sin embargo, pensamos que finalmente y ante la aguda transición política que sufre nuestro país, es necesario pensar en la introducción de nuevas propuestas alternativas que, utilizando un nuevo marco normativo –para mejorar la situación interna de los centros educativos–, creen nuevos espacios de acción administrativa y docente. El papel de los cuerpos directivos será central en la promoción de un nuevo proyecto educativo de mejor calidad, teniendo en cuenta que de afuera no puede venir la solución final, por lo que la preparación de estos cuadros es estratégica y prioritaria como condición para el cambio.

6.1.1 Los Límites Culturales del Magisterio

Un proyecto de autonomía institucional basado en la planificación estratégica participativa, con la “dirección” de un liderazgo moderno, parte de un cuerpo o colegio docente previamente preparado en este ámbito, con una amplia cultura organizacional más propia de los ámbitos urbanos que de los rurales –en donde la clase media marca grandes espacios culturales–, lo que nos garantiza una natural incorporación de los padres de familia al proyecto, como más adelante veremos.

Sin embargo, y siendo realistas, en nuestro Estado no se da la primera de las condiciones, y la segunda está marcada profundamente por la cuestión social –la pobreza marca a los alumnos que asisten a la escuela pública en su mayoría, y en un Estado como el nuestro con una baja industrialización, los denominados empleados de cuello blanco son una minoría, por lo que predomina el “empleado” de comercio, sujeto al salario mínimo, y muchas veces sin respaldo en prestaciones de ley.–, lo que provoca que al incorporar a los padres, éstos no entiendan los nuevos procesos educativos, creándose una vía de conflicto inmediata. Este es el obstáculo

más importante a la hora de trabajar estrategias para la implantación de un proyecto estratégico situacional,

Ya nos lo menciona el Dr Robert Dahl (1995:176); “el bajo nivel de desarrollo, es una limitante a la creación de una cultura política que propicie el surgimiento o la permanencia de la democracia”. Esta observación es válida también para nuestro cuerpo docente, ya que la carrera de maestro en nuestro medio fue la válvula por donde se canalizaron las expectativas de movilidad social de los grupos marginados que por la inercia de la pobreza en el campo, vieron en la ciudad una oportunidad de mejorar económicamente, y ya una vez aquí, tuvieron que enfrentarse a una realidad precapitalista que no les ofrecía nada más allá de lo mínimo para su subsistencia, por lo que en nuestro Estado, la carrera de “maestro de primaria” califica a una elite de tradición, pero con profundas raíces en el ámbito rural.

Esta situación se profundizó a partir de las reformas educativas de 1975, ya que en los planes de estudio de las normales se privilegió la enseñanza de las habilidades pedagógicas para el oficio, en demérito con las culturales —aquí tomamos como ejemplo lo que nos dice Rosa Vera a este propósito (1991:214), “En las normales no se disponía de este personal docente, no había maestros que, por ejemplo, de manera integral dominaran el campo de ciencias naturales constituido por física química, biología, astronomía y ciencias de la tierra, y que además, conocieran la didáctica de este campo para cada año de la escuela primaria”—, con lo que los maestros vieron bloqueadas sus últimas oportunidades de crecimiento cultural, convirtiéndose en meros repetidores del contenido de los libros de texto, por lo que su nivel de comprensión, reflexión y transmisión de valores vinculados a la cultura moderna, quedó al nivel de sus mismos alumnos, creándose así un círculo vicioso de empobrecimiento cultural y profesional.

6.2 El Problema Educativo desde la Óptica de la Gestión

Así podríamos preguntarnos: ¿cómo replantear desde la perspectiva estratégico situacional, una solución al problema de la transición democrática en los centros de

trabajo educativos a nivel básico, para propiciar mayores niveles de autonomía participativa, que englobando a todos los actores sociales presentes en la problemática, —autoridades educativas y políticas, maestros, directivos, padres de familia y alumnos— lleven a éstos a elevar los niveles de calidad organizacional acordes con la búsqueda de mayor justicia social, que de vigencia al Artículo tercero de nuestra Constitución?

6.2.1 Propósito General

El planteamiento del propósito general, estaría basada en los niveles de autonomía de Cesareo (Cit. Gairin,1994:35), cuya teoría nos da la siguiente diferenciación en función de dos rasgos:

a) Autonomía de sistema: se habla de autonomía de sistema, cuando las formas de organización de las escuelas tienen un nivel más o menos independiente de los instrumentos que gobiernan el sistema educativo.

b) Autonomía de comportamiento: Se habla de autonomía de comportamiento, cuando tenemos formas de organización de los procesos de formación que permiten que los propios agentes tomen decisiones determinantes en lo que se refiere a la utilización de los recursos (autonomía administrativa o financiera), la programación de la enseñanza dentro de determinado marco curricular (autonomía didáctica), la estructuración de los servicios, de los horarios y de las asignaturas (autonomía organizacional) y la elaboración de un proyecto educativo específico que comporte la definición de los objetivos, la determinación de los programas o la contratación de personal (autonomía gestora).

Asimismo según Cesareo (Cit Gairín:37) las formas de autonomía serían:

Ambito/ Extensión	Nivel Educativo	Contexto socio Cultural	Titularidad	grado de desarrollo
Académico (curricular)	Ed infantil Ed. Primaria	Urbano Rural	pública privada	total Parcial
Administrativo Presupuestario	Ed Secundaria	Suburbano	concertada privada sin concertar	Regulada

Tradicionalmente, la autonomía se ha manejado dentro de ciertos límites en el ámbito curricular, aunque en educación básica dada la mala percepción que se tiene sobre la preparación académica de los maestros, es notorio el control burocrático que vía inspectores se ejerce sobre los profesores, esto a pesar de las recientes reformas curriculares en educación primaria --reformas que privilegian la autonomía del maestro--, ya que acostumbran manejar los esquemas burocráticos tradicionales, manteniendo la fuerte exigencia del trabajo tradicional administrativo, en detrimento del académico.

En cuanto al ámbito administrativo y al presupuestario, se mantiene una alta centralización con pocos o nulos intentos por propiciar las prácticas autogestivas, incluso, con la descentralización se ha puesto como regla etiquetar las partidas presupuestarias para controlar el posible desvío de fondos al darse las transferencias presupuestarias a los estados.

Tenemos que sin un proyecto integral de autonomía que abarque los ámbitos académico, administrativo y presupuestario, a partir del nivel educativo de que se trate, es imposible que se de un proceso de autonomía relativa, y por tal, es

previsible el fracaso del proyecto de modernización educativa en el corto y mediano plazo.

Por tanto, planteamos como propósito que la condición para mejorar la calidad educativa de nuestras escuelas, está en la necesidad de otorgarles a las instituciones educativas de nivel básico –preescolar primaria y secundaria–, capacidad de decisión organizacional y presupuestal, para permitirles a estas instituciones la posibilidad de ser autónomas, entendida ésta, como la posibilidad de elaborar su propia planeación y manejar su propio presupuesto –proyecto escolar–, el establecer convenios interinstitucionales, la contratación total o parcial del profesorado y la adquisición de personalidad jurídica propia, además de otros aspectos, como la estructuración de órganos diferenciados y colegiados al interior de la institución y con la participación de los padres de familia. Todo esto tomando en cuenta el ámbito contextual en el cual se muevan y la importancia real de la propia sociedad civil.

El proceso de vinculación social condicionará la efectividad de este modelo, pudiendo pensarse que a mayor nivel social –clases medias–, mayor posibilidad de implantar exitosamente este proyecto escolar de autonomía institucional. Para este caso, también se hace necesario instrumentar mecanismos de apoyo autónomos que funjan como canales de transmisión de las exigencias de estas comunidades, como podría ser el caso de un onbudsman educativo, que tuviera poder no sólo de recomendar sino también de encauzar administrativa y judicialmente las omisiones en derechos educativos de los padres de familia, ante la propia institución o ante la SEGEY o la SEP.

En cuanto a situaciones de pobreza extrema, como las que encontramos en grades extensiones del área rural, se hace necesario crear centros escolares regionales –desapareciendo las escuelas unitarias–, ofreciendo servicio de transporte y alimentación a los grupos marginados, en tiempos de trabajo institucional que pueden ir de ocho a doce horas, compensando así, las deficiencias

culturales que les han impedido tradicionalmente incorporarse de pleno derecho al proyecto nacional de desarrollo, desde una perspectiva participativa y democrática, sólo posible mediante mayores oportunidades educativas.

De manera alternativa, y como condición organizacional que sirva para paliar las deficiencias que surgieron a partir de la descentralización educativa, propuse anteriormente crear un organismo autónomo “ciudadanizado”, que funja tanto como coordinador de los procesos de planeación y asignación presupuestal, como también de vigilancia para el cumplimiento de los proyectos, fruto de la planeación estratégica a seguir en estas instituciones.

6.3 Elementos Generales del Proyecto de Gestión

6.3.1 Institución, Autonomía y Planificación Estratégico Situacional

Podría hablarse siguiendo a Roseau, de que la autonomía es incompatible con una planeación nacional de la educación, y que por tanto, cada centro de trabajo al buscar y determinar sus fines particulares se deslinda del interés nacional en la materia, llevando al fracaso de todo tipo de política educativa nacional o de todo tipo de planificación educativa.

Sin embargo, la existencia de normatividad y de una planeación general no es algo opuesto a la autonomía de una institución, y en gran medida depende de la forma como se utilizan estos marcos normativos o de como se delimita su ámbito de acción y su espíritu, así como la forma en que se vinculan los principios generales de la planeación a una planeación específica. Podemos por tanto decir con Gairín (p.46) que: “la autonomía institucional no excluye los procesos de planificación educativa a nivel del sistema educativo, si bien modifica su naturaleza.”

Seguendo al mismo autor (p.47) entendemos la planeación como:

“Un proceso sistemático, continuo y abierto por el cual se estructuran acciones dirigidas a conseguir la realización de una determinada propuesta... El proceso de planificación orientado según el principio de participación puede convertirse en un

instrumento de innovación y cambio de los sistemas escolares, ya que el proceso de información y reflexión que genera su elaboración, ejecución y control obliga habitualmente a nuevos planteamientos y genera la necesidad de nuevas estrategias ...El cambio exige planificación, pero además implica participación y coordinación si queremos implicación de los usuarios y coherencia en sus situaciones”.

Debemos comprender entonces que existe una política educativa dentro de la cual se inscribe cada centro escolar. El lugar que le corresponde a este género de planificación de tipo central no está a discusión, ya que se refiere más que nada a los propósitos generales a que están encaminados los diversos subsistemas educativos.

Este propósito general, que en planeación estratégica se denomina usualmente como “misión”, norma la dirección de los procesos y no los procesos mismos, estos como Lindblom nos dice (1991:13), “son amplios y generales, dinámicos y cambiantes, además de no tener principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”. El consejo escolar definiría las estrategias específicas que se han de adoptar en cada centro para que de acuerdo a su particular medio social, responda estratégicamente adecuando la misión al medio. En la lógica anterior, al ser el Consejo un órgano colegiado, todos los integrantes del mismo “planifican , ejecutan y controlan “ (Gairin: 49) en diversos niveles operativos –sociedad de padres, de alumnos, etc.–. En este esquema, el equipo directivo encabezado por el director actúa a nivel táctico, mientras que otros órganos subordinados e integrantes de los colegiados son los responsables del nivel operativo.

El cruce en los ámbitos de competencia produce una planificación flexible y dinámica que busca romper los esquemas de planeación tradicional cuya característica principal es su rigidez.

6.3.2 El Contexto Socio Jurídico

Desde siempre, la educación pública si bien se ha manejado al “servicio del pueblo”, dista mucho de estar al servicio de la población, entendiendo a esta última: como el conjunto de ciudadanos particulares que vivimos a la vez en el gran espacio

territorial de la República Mexicana, pero sin perder nuestra identidad regional e individual, tanto por Estado, por municipio o por comunidad, hasta llegar al individuo mismo.

Este individuo, sujeto vinculado directamente al ámbito de los derechos humanos, es fuente de la democracia moderna, donde el derecho principal de todo ciudadano es el de la igualdad ante la ley, igualdad que fue distorsionada por la cuestión social, que dio origen a las concepciones colectivistas en las que se ampararon los redentores revolucionarios —con excepción de Vasconcelos y en alguna medida de Torres Bodet, sobre todo en su primera gestión como Secretario de Educación—, para crear una educación pública al servicio de un Estado centralizado, rígido y autoritario, y no como diría Justo Sierra(1948:137), “ El cometido de su secretaría era crear el “alma nacional”, y una misión de esa naturaleza no podía guiarse por la rutina administrativa ni sacrificarse a la componenda oportunista, mal llamada política”. Sin embargo se forjó un proyecto educativo con una nula percepción del rico entramado del amplio mosaico de las diversas comunidades nacionales y con una actitud viciada por la corrupción la ineficacia y la simulación, actitudes que se volvieron consubstanciales al sistema político mexicano.

La nueva autonomía de la educación pública, que surge del discurso modernizador y democrático del nuevo federalismo, nos lleva a pensar en una “comunidad escolar” que en palabras de Otano (Cit por Gairin. 50):

“Cuando hablamos de comunidad escolar nos tenemos que referir a un modelo de relaciones interpersonales, o un modelo de organización para la gestión escolar y a un modelo de relaciones de la escuela con la comunidad social. Y todo ello en función de unos objetivos democratizadores e integradores de la escuela, que deben alcanzar su primera realización con la propia comunidad educativa.”

La autonomía de los centros escolares debe tener como requisito, la participación, que es la fuente de creación de la “comunidad escolar”, centrada en el

diálogo con la comunidad a la que pertenece, comunidad que basa su desempeño a partir de propósitos democratizadores e integradores, con una escuela que se realiza como centro educativo en relación con la misma.

Esta comunidad escolar agrupada en diversos órganos, debe estar institucionalizada —normada—, es decir, debe ser legal y debe enfocarse en su conjunto a la elaboración de un proyecto pedagógico cuya condición de existencia es una organización autónoma profesional y operativa en el ámbito de la gestión.

Los procesos de participación ciudadana y de vinculación con la comunidad, pasan por darle al conglomerado social formas de regulación sobre la institución, que deben estar mediadas por la participación de la misma comunidad al interior de organismos tales como el Consejo de Participación Social, cuyo papel en muchos casos debería ser decisivo en el éxito, tal como dice Gairín (p. 51):

“Sin lugar a dudas el papel de los profesores es fundamental, y por ello el apoyo a su trabajo es muy importante, pero también es importante la participación de los padres y de los alumnos para el mejor funcionamiento de los centros docentes así como de las corporaciones locales. Si la autonomía es una apuesta para abrir los centros a su entorno y para que se pueda ofrecer una respuesta específica a las características de cada uno de los centros, la participación de las corporaciones locales es imprescindible.”

Podemos concluir haciendo hincapié en la importancia de entender a la comunidad escolar como un espacio abierto al diálogo y a la gestión, al que tenga acceso todo aquel que tenga un proyecto en beneficio de la institución y que sea reconocido así por sus pares, teniendo la seguridad de que éste tendrá que ser cuestionado, debatido, discutido y respetado por los miembros de esta comunidad de iguales.

6.3.3 Educación y Normatividad

Plantear el ámbito de lo normativo en educación, sobre todo en lo referente a la institución escolar, podría pensarse como un alejamiento de la realidad, ya que como bien lo plantea Rockwell (1994: 21):

"Mediante la estructura de normas establecidas, la institución determina algunos ejes rectores de la actividad escolar, sin embargo, haría falta conocer todavía la otra cara de la institución constituida por la vida cotidiana y su contenido histórico."

Esto se comprende al observar la normatividad y ver que está dada en términos negativos, lo que deja un amplio margen para el desarrollo de la creatividad en la acción escolar como un sistema abierto.

"Un sistema que es abierto e incompleto, en tanto susceptible de ser penetrado por componentes externos que pueden ser incorporados a él, implicando siempre movimientos y reordenaciones entre las relaciones de los elementos existentes"(C. Granja, 1994:22).

Esto nos produce una gran incertidumbre en torno a lo específico de la relación sociedad-institución, dada la gran arbitrariedad que existiría en cada una de las particulares situaciones que abarca el entramado de la sociedad civil, y por tanto, según Granja (p.23):

"No hay aquí lugar para pensar la realidad en término de cualidades dadas, identificables a priori, fijables en su sentido y en las relaciones entre sus elementos. Lo social en esta perspectiva no está intrínsecamente establecido , ... se entiende como el intento por fijar un orden, intento siempre precario y sujeto a la negociación y a la subversión".

Tenemos que, si lo social en el ámbito de su relación no puede predeterminarse, entonces, " los significados de los objetos prácticos y procesos sociales tampoco pueden ser fijos y estables" (Granja:23). De ahí que el discurso sea

el único instrumento que nos permite detectar el carácter significativo de las prácticas cotidianas de la vida social.

El papel de la gestión en el ámbito educativo tal y como lo hemos planteado, es de una variedad de situaciones sólo matizadas por la particularidad de cada institución, ya que la organización de ésta, sus estructuras, su forma de funcionamiento —en la mayor parte de los casos funcionan como freno a la manifiesta arbitrariedad del sistema—, tiende a crear un espacio de acción abierto —según la instancia— y a la vez cerrado, en el que la efectividad de la gestión misma recaerá decididamente en los espacios específicos del liderazgo, el que será tanto institucional —en su relación jerárquica—, como anti-institucional, en su relación social—, de ahí que el éxito de la gestión dependerá de la habilidad del líder en gran medida, sea este el líder institucionalmente nombrado, o algún otro espontáneamente aceptado.

7. EL MODELO ORGANIZACIONAL.

7.1 El Planteamiento Posburocrático

El modelo que pensamos es de tipo sistémico abierto, en contraposición al modelo administrativo tradicional que determina en forma jerárquica la posición de cada quien en el sistema administrativo y que en casi todos los casos a llevado a esquemas de dirección de tipo taylorista, tanto en la escuela pública como en la privada.

Concebir un sistema abierto, es pensar en espacios de entrada y salida, el “espacio público” que hemos descrito anteriormente; este espacio está vinculado a una formación cultural competitiva, es decir, hay una competencia social por ocuparlo. Esta competencia se vincula a la estructura misma del pensamiento democrático posmoderno que concibe la existencia de “un mercado político”, el cual, en nuestro caso se relaciona negativamente con “el mercado económico”, ya que este último pasa a ocupar el lugar del primero en el ámbito político —al no poder convivir juntos simultáneamente en el mismo espacio—, generándose entonces una relación dicotómica entre ellos —en perjuicio del primero—, al exhibir el segundo lo que es propio del espacio privado en el ámbito de lo público.

Esta dicotomía entre público y privado se ha “pervertido”, hasta llegar a considerar que lo privado es público por naturaleza, siendo que lo único público es el ámbito político, en el cual los hombres deben competir por el honor, basado en el servicio, centrado en la excelencia, y gracias al cual pueden brillar con luz propia; a diferencia de lo que sucede en el mercado económico, donde el individuo es substituido por las mercancías y confunde lo deslumbrante —pero artificial— de las cosas materiales, con el brillo que sólo es posible adquirir en el ámbito de la discusión pública, que es el lugar en donde se debe dirimir la oportunidad de ocupar el espacio público o ejercer el poder político, basando su acción más en la búsqueda del consenso y la competencia, que en el poder unívoco del Estado.

Este afán por brillar con luz ajena, por su sencillez, su facilidad y su apariencia, ha provocado que el ámbito económico basado en la investigación estadística –ámbito “científico”, cuya condición de existencia es: “que los hombres se convirtieran en seres sociales y unánimemente siguieran ciertos modelos de conducta, de tal modo que quienes no observaban las normas pódían ser considerados como asociados o anormales” (Arendt, 1993: 53)--, sea el lugar de la disputa pública –con márgenes muy estrechos para resolver la cuestión social, la que deja de ser interlocutora en este espacio del saber especializado--, lo que ha propiciado en forma “natural” que lo económico sea centro de la decisión política, provocando la preeminencia de lo racional-económico como fuente de verdad, soslayando lo político, –la democracia--,pero aparentemente sustentándose en él.

Cuando en este espacio de análisis –el económico--, que por su inviabilidad estructural para penetrar espacios que le son ajenos –el espacio político--, se plantea una relación con la democracia, derivamos hacia un “Estado legislativo” de confusión y crisis, situación que pareciera situarnos dentro del pensamiento de Schmitt (Serrano:32) con las consecuencias y las desventajas para él lógicas de un sistema de gobierno “democrático”,

“Schmitt destaca continuamente que la unidad política creada por los estados gubernativos no es una conquista definitiva y que la consolidación de los estados legislativos, al carecer estos de un poder soberano concreto, conduce a la pérdida de dicha unidad, ...el Estado legislativo tiende a convertirse paulatinamente, en un Estado jurisdiccional. Sin embargo, por otro lado, la tendencia más fuerte es que la burocracia suplante a la autoridad soberana y se apropie del monopolio de las decisiones políticas”

Esta interpretación es muy similar al esquema arendtiano (1993:55), en donde “la temprana sustitución de la sociedad en la Edad Moderna, su temprana sustitución de la acción por la conducta y esta por la burocracia, el gobierno personal por el de nadie, ...apuntan a reducir al hombre en todas sus actividades al de un animal de conducta condicionada”.

Esta "naturaleza" del ámbito económico, que en sentido opuesto ha sido debidamente interpretada por el liberalismo económico clásico —de Adam Smith y Ricardo— y en nuestra época por el neoliberalismo, desacreditando el ámbito de la política, la que se ha mezclado con el afán de control social por parte del Estado de bienestar, o por necesidad por el neoliberal —ya que el ejercicio de las políticas económicas, por su fuerte impacto social requiere de control—, hace que el Estado cree un espacio autoritario, donde, al ejercer el poder —poder que confunde con la legitimidad política—, se proclama a sí mismo como fruto legítimo de un sistema que en el discurso orienta el poder estatal hacia el ámbito de la justicia social, y en su afán de mantener este poder político en un ámbito de legitimidad, en un espacio que no es el indicado para tal fin —el económico-social—, propicia las crisis, que en el último fin de siglo han sido la marca recurrente de nuestra sociedad.

Estas crisis nos llevaron al otro extremo de las políticas económicas, el de la negación de la cuestión social en aras de la cuestión económica, lo que ha dado en llamarse neoliberalismo. Al hablar de la privatización de la política por el uso de esquemas burocrático-administrativos del sector privado empresarial en el sector público, estamos prostituyendo el concepto de "mercado", al darle el mismo sentido conceptual en uno u otro ámbito —no por el mero hecho de usar estos conceptos, ya que su uso puede ser legítimo si se le da el sentido adecuado—, de hecho, el pensar así es incorrecto, yo diría no que se privatiza el ámbito de la política, sino que se politiza el espacio privado y se pervierte el uso de la política al ser utilizada para los fines de aquellos que son o que ocupan un lugar privilegiado en el ámbito económico, que serían finalmente grupos de mucho peso —sin la correlación del sector social en el otro extremo que pudiera dar el fiel de la balanza— en el espacio de decisión de las políticas públicas.

El plantear una nueva conceptualización del "mercado" en el ámbito de lo político, es darle al cliente —el ciudadano—, la posibilidad de interactuar dentro de un marco jurídico en el espacio ahora intocable de la burocracia política. Esto es, no son las

políticas privatizadoras la verdadera marca de la actualidad, son las políticas publicitadoras –de la *res pública*– las que generan un nuevo perfil del “mercado”³⁶.

Esta publicidad –publicitación– del espacio público ahora ocupado por la burocracia política, reorienta el poder haciéndolo depender del usuario y no de los elementos que tradicionalmente han sido el origen del poder político de la burocracia, como lo serían el secreto, el control de la información, la discrecionalidad de la información, la no colaboración intersectorial, etc.

Al reorientar así el origen del poder político, propiciamos el inicio de un proceso que en si mismo tiene que ser permanente, y que estará basado en el mantenimiento del principio de la búsqueda del consenso para su conservación.

Esta redefinición del “mercado”, nos permitirá ahora replantear dentro de un nuevo marco conceptual, el centro de la teoría organizacional propuesta: la teoría posburocrática.

El profesor Barzelay (1998:7), uno de los creadores y el principal sistematizador de este paradigma, lo plantea como “un camino en sentido contrario al realizado en los estudios sobre la burocracia hechos por Max Weber” .

³⁶ Desde el punto de vista de la sociología de las organizaciones, es importante tomar en cuenta la opinión del “nuevo institucionalismo, el que en palabras de Powel y DiMaggio nos dice que:” las causas de la burocratización y racionalización han cambiado. Ya se ha logrado la burocratización de las grandes empresas y del Estado. Las organizaciones siguen haciéndose más homogéneas y las burocracias siguen siendo la forma organizacional más común. Sin embargo, en la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. Por el contrario, afirmamos que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. Sostenemos que la burocratización y otras formas de homogeneización surgen de la estructuración de los campos organizacionales (Giddens). Este proceso, a su vez, es efectuado en gran medida por el Estado y las profesiones, que se han convertido en los grandes racionalizadores de la segunda mitad del siglo XX. Los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción. Walter Powel y Paul J. DiMaggio, “El retorno a la jaula de hierro”, en: Walter Powel y Paul DiMaggio comp., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, p104,105..

El modelo burocrático weberiano, que tan bien se adaptó al modelo de Schmitt en lo tocante a la organización centralizada del poder burocrático moderno –Estado administrativo–, se caracteriza por la “creación de una élite política con su propia autoridad y legitimidad, capaz de tomar decisiones políticas” (Serrano,1998: 27), modelo que ya no es factible, más por otra cosa, que por la simple complejidad del estado burocrático moderno³⁷ –simple en su aparente percepción, complejo en su comprensión y aprehensión--.

Ahora bien, el así llamado paradigma posburocrático –por su replanteamiento dentro de un ámbito neocultural que requiere de un nuevo concepto educativo de las sociedades actuales– comprende el uso de la gestión pública, pensada no como simple administración, sino como una forma de encauzar la complejidad del lenguaje técnico especializado hacia un lenguaje común, que evitando el tecnicismo, pueda actuar a favor del interés público, reentablado la comunicación ciudadano-burocracia, que de no efectuarse, podría llevar a la desintegración y pérdida de la institucionalidad moderna, basada en la racionalidad técnica y por ello fuera del entendimiento del ciudadano común.

³⁷ Considero importante dejar sentado que este planteamiento esta cercano a la corriente del *nuevo institucionalismo* el que podemos resumir en palabras de Jorge Javier Romero, el que lo expone de la siguiente forma “Así mientras que las instituciones representan los constreñimientos externos que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente, los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar su entorno. Así, se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el llamado nuevo institucionalismo, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo Hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente entre la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones. O como lo a planteado Douglas C North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Los modelos que la mente crea y las instituciones que los individuos crean son esenciales en la manera en que los seres humanos estructuran su medio e interactúan con él. La comprensión de cómo evolucionan esos modelos y las relaciones entre ellos –afirman Denzau y North–es el paso más importante en la investigación en ciencias sociales para reemplazar la caja negra de los presupuestos de la racionalidad usados en economía y en los modelos de elección racional. Como se ve, la convergencia con los teóricos del institucionalismo histórico está en camino , ya que la construcción de una teoría de la ideología, concebida como un conjunto de modelos mentales compartidos y transmitidos por el aprendizaje, lleva a la conclusión de que la historia importa y crea patrones de dependencia de los que no pueden librarse los actores”.

Este replanteamiento de la gestión pública que evita la desintegración del poder político, como nos dice Morín (Cit, Barzelay:9), sólo será posible si:

a) se integran y se utilizan al máximo los antagonismos de forma organizativa

b) se renueva la energía de las organizaciones en su entorno (sistemas abiertos),

c) se puede automultiplicar de modo que las tasas de producción superen a las de degradación,

d) sea capaz de autorenovarse y autodefenderse.”

Entonces lo importante de la gestión sería que, “lograra que mejorara la relación entre los diferentes niveles de organización, sólo así será posible crear formas organizacionales que den vida a un nuevo paradigma en la gestión gubernamental” (Barcelay:10).

El prerrequisito para lograr una mejora de la gestión pública es su profesionalización, sin ella, cualquier proyecto nuevo se quedará en la simple retórica, o, en el mejor de los casos, seguirá siendo manejada en estudios e investigaciones de bajo impacto social.

Dos de las premisas principales de este paradigma son: el enfoque al cliente y la rendición de cuentas (accountability). Redefinir el concepto de cliente a partir de una interpretación crítica de las teorías de mercado tradicionales va en el sentido de su instrumentalización en dos sentidos, “a) la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de servicios, b) la prestación de servicios deberá realizarse informando exhaustivamente y verázmente a los ciudadanos de las condiciones y los recursos con que cuenta el gobierno” (Barcelay:13).

Esta instrumentación del modelo debe ir acompañada de la “rendición de cuentas, que puede definirse como: la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada” (Barcelay:12), algo que nuestro Programa para la Modernización de la Administración y nuestro Programa para la Modernización de la Educación no contemplan, ya que aunque el segundo plantea la participación social como una estrategia, en el ámbito de la realidad limita la acción política o la participación plena de este sector, ya que esto sólo es posible mediante prácticas institucionales debidamente instrumentadas, y al no positivarlas, deja en el aire el propósito central de la incorporación del sector social a la educación.

La instrumentación requiere, impulsar el sentido de la responsabilidad del funcionario público, sea este el director de una escuela o el responsable de alguna sub-área específica del organigrama educativo. La responsabilidad entendida como “empowerment” que según el mismo profesor Barzelay (p.15), puede entenderse como “un estado psicológico en el cual una persona se siente responsable y eficaz en relación con una tarea determinada que le ha sido asignada “.

El resultado de seguir un proceso con alto sentido de responsabilidad (empowerment), sería entonces la excelencia organizacional que tendría como resultado la calidad de los servicios.

La excelencia organizacional se entiende cuando los encargados de determinar “los precios de los servicios que ofrecen sus clientes, no lo hacen en función directa de los costos, sino tomando en cuenta lo que el público está dispuesto a pagar por ellos” (Barcelay:16).

La calidad de los servicios será el resultado de esta eficiencia organizacional y deberá ser entendida según este mismo autor (p.17) como: “la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes y determinarán su valor en función de los beneficios y la satisfacción de los clientes y no sólo de los costos”.

Esta serie de instrumentaciones nos traería y nos llevaría a fortalecer la legitimidad del sistema político, si entendemos este fortalecimiento como un incremento y conservación del poder político, en contraposición a la violencia que surgiría del debilitamiento del mismo poder donde la ley necesita de la coacción para ser obedecida, y no tiene autoridad, la que sólo puede existir como fruto del origen legítimo de las leyes, "ya que el poder no necesita justificación, necesita legitimidad" (Arendt, 1972: 168).

7.2 La Acción Participativa en el Modelo de Modernización Educativo

Vigente

La idea del presente apartado es presentar los nuevos principios de calidad que deben estar en el centro de las estrategias enunciadas en el Acuerdo Nacional para la Modernización, para reestructurarlas a fondo y hacer posteriormente propuestas concretas, tanto para modificar como para reconceptualizar los elementos propositivos del acuerdo, así como para proponer algunos puntos instrumentales primarios que nos puedan servir como punto de partida al ¿cómo hacer?

Los siguientes pares de proposiciones modificadas a partir de las propuestas hechas por el Prof. Barzelay (p.47) hacen destacar los principios retóricos básicos que nos permitirán encauzar la acción participativa con calidad:

a) Una escuela tradicional se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.

Una escuela impulsada por sus padres de familia y sus alumnos se enfoca en las necesidades y perspectivas de éstos.

b) Una escuela tradicional se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes.

Una escuela nueva impulsada por los padres de familias y sus alumnos, se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.

c) Una escuela tradicional se define tanto por la continuidad de los recursos humanos y materiales que controla, como por la forma en que desempeña sus tareas.

Una escuela impulsada por los padres de familia y sus alumnos se define por los resultados obtenidos en beneficio de éstos.

d) Una escuela tradicional se enorgullece de controlar los costos y asignar adecuadamente sus partidas anuales.

Una escuela impulsada por sus padres de familia y sus alumnos crea un valor social positivo reconocido por la comunidad.

e) Una escuela tradicional se aferra a la rutina.

Una escuela impulsada por los padres y los alumnos modifica sus costumbres y su operación cotidiana, como respuesta a las demandas cambiantes de los padres de familia y sus alumnos.

f) Una escuela tradicional es conformista.

Una escuela nueva impulsada por los padres de familia y sus alumnos compete y busca sobresalir ante sus pares.

g) Una escuela tradicional insiste en seguir los procedimientos burocráticos normales.

Una escuela impulsada por los padres de familia y sus alumnos es innovadora, introduce la opción al cambio, tanto en el trato con los padres, como en su labor

pedagógica entre sus alumnos, cuando al hacerlo tiene el propósito de obtener logros en beneficio de la educación de éstos.

h) Una escuela tradicional anuncia políticas institucionales y planes de trabajo a principio de año.

Una escuela impulsada por los padres de familia y sus alumnos establece con éstos una comunicación en ambos sentidos todo el año, con objeto de evaluar los resultados obtenidos, revisar continuamente sus estrategias y replantear su operación.

i) Una escuela tradicional separa el pensar del aprender.

Una escuela impulsada por los padres de familia y sus alumnos otorga la autoridad a sus maestros para emitir juicios críticos sobre la forma en que se comporta la institución a fin de mejorar los servicios educativos de ésta.

7.3 El Acuerdo Nacional de Modernización

En este apartado, se replantean las líneas estratégicas contenidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a partir de un análisis de sus logros.

Como habíamos mencionado anteriormente, la "misión" del acuerdo sería elevar la calidad de educación pública. Este propósito primario viene instrumentado a partir de 3 líneas fundamentales de estrategias:

- a) la reorganización del sistema educativo
- b) la reformulación de contenidos y materias educativas
- c) la revaloración de la función magisterial.

Antes de iniciar el análisis de las estrategias mencionadas, nos pararemos a reflexionar un poco sobre la misión del acuerdo nacional que, como su nombre lo

indica, se refiere a una modificación del concepto de calidad o a un movimiento de abajo hacia arriba —valoralmente hablando— en torno a la calidad de vida.

Anteriormente ya habíamos mencionado una descripción breve del concepto de calidad tomado del profesor Barzelay (p:47), que nos decía: “la calidad es la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes y su valor viene determinado por la satisfacción y los beneficios que esta percibe”. Esta definición no está reñida con la propuesta CEPAL–UNESCO³⁸ hecha en Santiago en 1992 (cit, Schmelkes, 1992: 13), en la que se determina que la calidad es:

“Debe entenderse claramente como la capacidad de proporcionar a sus alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes.”

En este contexto, Silvia Schmelkes (p:15) siguiendo la filosofía de la calidad total nos menciona que esta calidad no consiste en grandes cambios, sino en “muchas pequeñas mejoras en todas las áreas de todos los procesos con la participación inteligente del director, de todos los maestros y de los otros agentes que participan en el proceso, para la satisfacción de los beneficios de la acción educativa”.

El problema reside en adaptar las pasadas definiciones al concepto de “cliente”, ya que la definición de la CEPAL–UNESCO marca un espectro cultural que los padres de familia no poseen —aquí consideramos como clientes únicamente a los padres de familia y como beneficiarios a los alumnos, en una relación dialéctica de ida y venida como más adelante aclararemos—, por tanto su planteamiento queda

³⁸ Es de hacer notar el hecho resaltado por Harry Lhérisson en el estudio introductorio al libro de Naomi B. Lynn “Administración Pública, el estado actual de la disciplina” editado en español por el Fondo de Cultura Económica (México, 1999, p. 19), donde resalta el hecho de la gran penetración que ha tenido la modernización administrativa en los países latinoamericanos, donde advierte que por lo menos en el “discurso”, han tenido una gran penetración conceptos como *enfoco al cliente* o *calidad en el servicio*, y cita el caso específico

supeditado a que el propio espacio cultural de los "clientes" lo permita. Esta diferencia cultural nacional, surge como consecuencia de los amplios niveles de pobreza y marginación en que vive gran parte de la población de nuestro país, la cual sobre todo en grandes espacios de área rural, se encuentra al margen de la cultura occidental moderna y de sus valores éticos, dado el nivel de pobreza y abandono de los marginados.

Es de reflexionar entonces que la escuela primero tiene que formar a sus clientes culturalmente dentro de estas tradiciones occidentales, y después reaccionar a sus planteamientos, de lo contrario, la marginación y pobreza retroalimentada por los usos y costumbres de muchas comunidades, sólo servirían para reproducir en la escuela los viejos vicios autoritarios de esta ante las comunidades.

En otro espacio de esta crítica, la autora limita la intervención del cliente, que si bien no debe ser revolucionario –en su connotación violenta–, tampoco debe ser restringido en su participación. Se debe dejar en el mejor de los casos que los cambios respondan a las dinámicas propias de cada institución.

Como se comentó anteriormente, al definir al cliente en el ámbito de la relación escuela-comunidad y desde la perspectiva de esta propuesta, es importante apuntar que no estamos de acuerdo con la definición tan amplia propuesta por Silvia Schmelkes, quien considera a los clientes como beneficiarios y los agrupa en siete apartados:

1. El alumno de hoy
2. Ese mismo alumno mañana
3. Los padres de familia
4. La escuela que los recibe como agregado
5. La persona u organización que le da empleo
6. La comunidad en la que el alumno vive

7. La sociedad en la que se desarrollará social, económica, cultural y políticamente.

Esta autora ha sido retomada y editada masivamente por la SEP con su libro, "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas," libro que se encuentra prácticamente en la biblioteca de todas las instituciones educativas de nuestro país, y que es materia obligada de lectura para todo maestro que quiera cambiar o transformar su práctica docente, de ahí nuestro interés en la autora.

Este abuso del concepto de "cliente" le resta importancia al término mismo, y diluye el proceso de responsabilidad institucional e individual al dificultar su percepción, o al trasladarla en el tiempo mismo. Esto puede generar la percepción de "yo no soy el único culpable", o "yo no soy culpable es el otro", lo que va en contra de la idea central del término, que al determinar concisa y claramente al cliente en el tiempo y espacio actual, finca responsabilidades inmediatas, así como satisfacciones en los encargados de proporcionar el servicio en consonancia con el término "empowerment"

En ese sentido y para este trabajo, sólo consideraremos como cliente al padre de familia y al alumno en tiempo presente, como una relación peculiar unívoca, ya que el alumno en su condición de menor de edad se encuentra tutelado por sus padres y no puede ejercer por si mismo su condición de "cliente", por tanto, esta función la ejercen sus padres, sin embargo éstos, al hacer uso de esta condición lo hacen tanto a través del niño –en pláticas, comentarios en casa etc–, como de si mismos –relación con la maestra los directivos etc–, por lo que se instaura una doble relación dialéctica que se expresa en forma unívoca, y que en este caso nos permite identificar a ambos como clientes.

De hecho, en comunidades muy marginadas, el papel del alumno visto en la familia como el que estudia y sabe leer y escribir, puede ocupar en algunos casos un papel más relevante que el de sus padres en la formación de la opinión familiar.

7.4 Las Líneas Estratégicas (SEP, 1992:1)

7.4.1 La Organización del Sistema Educativo.

Esta estrategia se divide en dos propósitos generales:

Consolidación de un auténtico federalismo educativo.

Promover una nueva participación social en beneficio de la educación

7.4.1.1 Consolidación de un auténtico federalismo educativo.

El problema de la descentralización, estriba en la confrontación centro-provincia y el nivel que esta pueda alcanzar para el logro de políticas educativas nacionales. Esta problemática se ha encarado mediante acuerdos, de los cuales, el dedicado a la modernización educativa es una muestra. Primero y para incorporar a los ciudadanos en el proceso de descentralización, —lo que ya en sí es parte del proceso de modernización y democratización al interior de los acuerdos—, podemos decir que, los acuerdos como los contratos generan derechos y obligaciones de ambas partes, con y para la ciudadanía, acuerdos que en determinado momento pueden ser violados por alguna de las partes, con lo que podrían violarse derechos humanos fundamentales —dentro del ámbito de los denominados derechos humanos de segundo orden o de crédito, de corte social, de los que el Artículo tercero es parte y a los cuales acordamos suscribimos al aceptar la Carta de Derechos Humanos para nuestra incorporación a la ONU—. Estos acuerdos una vez firmados entre las instancias federal y estatal, deben disponer para su instrumentación nacional de órganos de vigilancia confiables, de los cuales, entre otros, propondríamos más adelante el modelo del onbudsman, que podría ser, en este caso, el más indicado por su característica particular de tender a la búsqueda del consenso y la publicidad, más que a la imposición normativa que en determinado momento puede vulnerar el principio de federalización mismo.

El modelo del onbudsman, al actuar en el ámbito de la publicidad —para diferenciarla de lo público propio del estado— ante la sociedad civil, genera una cultura democrática —de responsabilidad—, a la que se van habituando culturalmente

los ciudadanos. La problemática residiría en el grado de independencia real que tenga, la que está vinculada a quien lo nombra. En este caso es obvio que no debe ser nombrado por el ejecutivo –al menos no en la modalidad en que funcionan nuestros poderes ejecutivos regionales– y su probidad debe ser a toda prueba. Aquí sólo nos interesa el hecho de que se piensa en esta figura como una alternativa a la centralización, a la que tan afectos son nuestros poderes federales, a merced de los cambios de humor sexenales.

Otro aspecto dentro de la relación escuela-Estado, es el ya trabajado tema de la autonomía del centro de trabajo y su relación con la autoridad, la que debe estar sujeta a un programa de implementación sectorizada, basada en el manejo presupuestario para fines de orientación y control, con tiempos específicos en cada caso y previo diagnóstico de cada uno de los sectores e instituciones en que se agrupan las regiones y las escuelas, cuyo principal indicador podría ser el nivel de pobreza o marginalidad que, aunado a otros, nos podrían marcar las condiciones de operatividad de este programa.

7.4.1.2 Promover una nueva participación social en beneficio de la educación

Posiblemente en este apartado recaiga el mayor peso de la reforma educativa, ya que es aquí donde la relación institución-ciudadano se concretiza en la relación servidor-cliente. El presente proyecto contempla en forma integral este punto, como la formación del proceso que condiciona el logro de la calidad institucional. De cómo se logre y se instrumente la participación social dependerá la calidad escolar.

Ahora bien, ¿cómo entendemos la participación social?. El Acuerdo para la Modernización Educativa engloba a los actores del proceso educativo como un todo y los inserta como protagonistas, nos dice que en la participación social tenemos que incluir a: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares, las autoridades de las distintas esferas de gobierno comunitario (SEP: 11). Concibe a la participación social como al fortalecimiento de la capacidad de organización de la escuela, de los maestros, de los padres de familia y de los alumnos, aunque por

alguna razón se olvidan de las autoridades de los distintos esferas del gobierno — obviamente las relacionadas con la educación—, tal vez porque esta otra reorganización deberá venir del Convenio General para la Modernización de la Administración Pública, aunque de todas formas su omisión es perturbadora.

En lo particular, no comparto esta idea ampliada del concepto de participación social, ya que no distingue la diversidad que existe entre un servidor público y un ciudadano, la misma mezcla implica una igualdad entre ellos, cosa que es falsa, ya que el ciudadano no dispone de la coacción, elemento propio del poder estatal.

Ya en el acuerdo particular que firma la Federación y el Estado de Yucatán (SEGEY, 1992:5), la participación social es concebida de la misma manera. Se da énfasis a la comunidad a través de la creación de un consejo de participación social en el que participan los maestros, padres de familia, las autoridades escolares —el director las autoridades locales— y el presidente municipal.

En este esquema, volvemos otra vez a caer en el exceso, ya que los actores inmersos en el proceso son tanto institucionales como miembros de la comunidad e incluso autoridades. Este consejo en nuestro Estado dejó de funcionar por iniciativa de la propia SEGEY, tanto por la falta de interés en el mismo por parte de los protagonistas, como por su fracaso evidente en el proceso de implementación.

Algunas de los fallos más comunes fueron provocados porque el Consejo de Participación Social sólo servía para establecer obligaciones de los padres para con la escuela, con trabajo gratuito o en forma pecuniaria, por lo que después de un tiempo era cosa común el uso de la coacción sobre los padres a través de los hijos, como la única forma de obligarlos a asistir, y aun así, muchos se negaban.

De parte de la autoridad comunitaria, ésta se veía sometida a presiones para participar en el mejoramiento de los servicios que ofrecía la escuela, en la apariencia de la misma, en su equipamiento y en otros rubros que significaban un desembolso

que muchos presidentes municipales no podían o no querían absorber, tanto por no tener recursos, como por destinar estos —que devienen de diversos ramos federales como el ramo 33— a servicios que le redituaran ganancias políticas y pecuniarias. Actualmente se siguen canalizando estos recursos a través de los ayuntamientos, sin embargo los desvíos son cosa recurrente habiéndose incrementado la corrupción y el clientelismo sin un beneficio real sobre las instituciones escolares.

En cuanto al personal de la escuela, los profesores y el director consideraban estas tareas como un tiempo de trabajo extra que la secretaria no los iba a pagar, por lo que se resistían a promover su funcionamiento, y aunque un profesor o un director lograra algunos resultados en la integración, estos le generaban a la larga fuertes conflictos con las autoridades, ya que estas lo consideraban un traidor.

De hecho, todos los actores percibían que la participación que se les pedía sólo tenía el propósito de explotarlos de una u otra manera —con trabajo o dinero— por lo que limitaban su participación siempre que podían.

Había una queja frecuente entre los directores, el hecho de que a raíz de la existencia de estos consejos, las autoridades locales —comunitarias—, querían extender su influencia sobre la escuela, efectuaban labores de fiscalización tanto de dinero como de tiempos laborales, y levantaban actas con las que acudían a la ciudad de Mérida a acusar a estas escuelas ante la SEP.

En realidad, lo que se dio fue un intento de obtener aportaciones de las localidades para compensar los gastos destinados a los planteles que habían visto mermados sus ingresos por los recortes a sus presupuestarios, dándose en muchos casos el hecho de que la SEGEY sólo proporcionaba la nómina, el local y los libros de texto escolar, desajenándose de cualquier otra obligación pecuniaria.

Todo lo anterior creó un estado tal de confusión y conflicto, que la SEGEY local decidió al poco tiempo de la toma de despacho de la nueva Secretaria de

Educación, —la Lic Leticia Mendoza— desaparecer este proyecto, reasignándose a otras áreas laborales a todo el personal que coordinaba el mismo.

Es obvio que el desorden mismo provenía de la mala estructura organizacional de los consejos de participación, que consideraban en forma obligatoria esta participación social, aun en contra de disposiciones expresas del Artículo 3º Constitucional, que garantiza la educación gratuita en el nivel básico.

Mientras la participación social sea manejada bajo la coacción, tiene poco futuro, ya que la única forma bajo la que puede darse ésta es bajo formas voluntarias, por sujetos comprometidos y dentro de una estructura organizacional que les imponga no solo obligaciones, sino también les asigne derechos.

A pesar de la suspensión de los programas de participación social, los conflictos en el Estado, tanto en los municipios rurales, como en las ciudades, incluyendo la Ciudad de Mérida, son constantes y devienen principalmente del mismo motivo, la falta de participación de los padres de familia al interior de las escuelas. Para todos los casos el modelo organizacional es bastante obsoleto, la sociedad de padres de familia que usualmente es controlada por unas cuantas personas se vincula con la dirección de la escuela, y con base a las facultades que los nuevos reglamentos les otorgan, decretan cuotas extraordinarias de todo tipo — algunas de estas totalmente absurdas—, provocando el silencioso rechazo de la mayoría de los padres de familia.

Sin embargo, el terreno está abonado por las exigencias de participación y es susceptible de inflamarse en cualquier momento, algunas otras causas que marcan este rechazo podrían ser: desempeños institucionales marcados de extrema corrupción, crueldad y corrupción con y de los menores, ausencia prolongada de mentores en las escuelas, y otras muchas, las que pueden convertirse en un foco de conflicto institucional. De hecho en la sociedad hay un profundo disgusto en el manejo de las escuelas, sobre todo en el ámbito rural, donde sólo en el último mes

de mayo de 1999, en algunas escuelas los padres secuestraron a los maestros y los encerraron con candados para evitar que abandonaran la institución antes de la hora de salida, en otros dos casos hubo protestas públicas por el mismo hecho, y en otro, por solapar administrativamente a los mentores.(D.Yucatán: mayo 1999)

La SEGEY ha hecho esfuerzos denodados por solucionar este desorden. Las auditorías tanto económicas como administrativas son constantes, sin embargo, el esquema vertical y autoritario con que proceden a provocado un enfrentamiento con el Sindicato, y es fuente de fuertes fricciones SEGEY- SNTE, a pesar de lo cual, las viejas y arraigadas costumbres corporativas tienden a mantenerse, y no existen ningún proyecto serio que encare en forma organizacional el problema. La SEGEY deviene una enorme falta de oficio administrativo moderno, y basa su funcionamiento en esquemas tayloristas marcados por un fuerte patrimonialismo, lo que en la práctica frena en forma total la posible incorporación de un nuevo sector, el de los padres de familia organizados, los que enfrentándose las más de las veces a un aparato administrativo que busca mantenerlos lo más alejados posible de las instituciones escolares, entran en conflicto con ellas. Este conflicto se hace extensivo a los maestros, los que apoyados en un gremialismo obsoleto se rehusan a colaborar en cualquier proyecto en el que se mencione siquiera la participación de los padres de familia.

Así entrapados y desorganizados, los "clientes" se encuentran en franca desventaja, rompiéndose el esquema básico de toda organización moderna en busca de calidad, "la orientación al cliente". El resultado del presente esquema nos muestra una educación estatal en crisis, marcada por la corrupción, el patrimonialismo y la irresponsabilidad, que hace de Yucatán unos de los estados con mayor rezago educativo en la República Mexicana.

El enfoque organizacional que proponemos centrado en el cliente, parte de la idea de que es imposible en el contexto anterior generar soluciones externas al problema, la solución tiene que ser interna, y parte de darle a los padres de familia

las armas legales y organizacionales que puedan impulsar su participación, insertándolos en el juego político administrativo, con una fuerza que pueda modificar la balanza a su favor, o al menos, mantener o crear un equilibrio en la relación SEGEY – escuela – maestros – padres de familia.

En relación al análisis anterior, tendríamos entonces un problema organizacional. ¿Cómo insertar a los padres de familia como una fuerza política dentro del proceso educativo?, entendiendo que la calidad parte de la creación de un espacio político, y es a partir de la existencia de este espacio que es viable su participación y organización. Ya una vez organizados pueden incorporarse a las sociedades de padres de familia u otras organizaciones institucionales, esas a las que los padres por definición les huyen, sabiendo que son instrumentos que cotidianamente son usados por los directores, tanto de escuelas públicas como de escuelas privadas, y son utilizados como fuente de financiamiento con una relación marcada algunas veces por su colusión con la dirección, y otras veces en forma independiente, pero siempre caracterizadas por el autoritarismo o por la corrupción, sin un proyecto concreto de trabajo y lo que es más grave, sin un compromiso centrado en el mejoramiento de la calidad en la institución.

Existen incluso disposiciones estrictas en contra de la participación de los padres de una manera activa en el proceso educativo, como nos hace mención Latapí (mayo 1992:199), este problema tiene como origen el Art. 3º Constitucional, el que "ignora totalmente a la familia como factor educativo. Se ocupa de los particulares en cuanto estos mantienen o dirigen escuelas privadas, no de todos los padres de familia que, por el hecho de serlo, tienen derechos, obligaciones, capacidades y competencias fundamentales en la educación de sus hijos". En cuanto a la Ley Federal de Educación, según el mismo Latapí (mayo 1992:199), "no subsana esta deficiencia de carácter doctrinal del Art 3º. Más bien la agrava al concretar los derechos y obligaciones de los padres --en los Arts 52 a --56 de la ley de educación--, si bien se les reconocen algunos derechos, ellos son tan vagos y tan desprovistos de disposiciones que reglamenten su ejercicio, que resultan

prácticamente inoperantes. Y en cuanto a las asociaciones de padres de familia, en las que estos podrían exigir colectivamente sus derechos, oponerse a abusos o colaborar en tareas sustantivas de las escuelas, la Ley es tajante (Latapí :200) : “Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos escolares (Art. 55). Difícilmente se pudo perjudicar más la calidad de la educación con tan pocas palabras”. El propio acuerdo maneja que “una más amplia participación social en la educación generará niveles más altos de información acerca del quehacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se producirá en una verdadera contraloría social “no coercitiva” sino persuasiva y propositiva de la educación”(SEGEY:12)

Esta restricción es comprensible desde el punto de vista de una educación con sentido profesional, es también deseable que la participación de los padres, las más de las veces desinformados y no actualizados no incida particularmente en el ámbito del salón de clases, pero es inadmisibles que una organización de padres informados, con un peso político específico en la institución no participen ni intervengan en la previsión de casos de ineptitud magisterial, o en casos graves de violación a las disposiciones educativas, falta de preparación del maestro y otras. Además del ombudsman propuesto, es necesario generar en principio el derecho de paridad, centrado en claras disposiciones instrumentales —Consejo Escolar—, que les permita a los padres ejercer una saludable presión sobre la calidad de la labor docente.

Nos preguntamos, ¿cómo lograr una organización de padres informados que participen activamente en el ámbito escolar? Es obvio que en las condiciones actuales es imposible de lograr, se necesitaría implementar organizacionalmente una asociación externa de padres de familia –club de padres-, que agrupándose por intereses comunes, sirva de soporte a la incorporación competitiva de los padres organizados a las asociaciones vigentes de padres de familia.

Es claro que este proyecto organizacional para padres no podría general los mismos resultados en todos los ámbitos de la escuela pública --sobre todo en ámbitos de pobreza extrema--, hasta la fecha no se encontró información fuera del ámbito de las clases medias --en las que dichos clubes funcionan en forma muy eficiente según experiencias de escuelas españolas (las APA), tal y como nos lo señala Patricia Tschorne (1992:90)--, y que en la localidad ya son o fueron utilizadas con mucho éxito por algunas escuelas privadas.

La cuestión social --la pobreza-- genera problemas organizacionales que tienen que ser superados en la práctica por la imaginación de los colectivos escolares, habría que ver los resultados de estas experiencias en zonas comunitarias con fuerte cohesión social, pero con tendencias al modelo autoritario--paternalista. Como hipótesis, creemos que un soporte organizacional de este tipo no sólo ayudaría a la escuela, sino que, al generar prácticas democráticas participativas, y auspiciados por éstas, se generaría un espacio público que tendería a reproducirse en otros ámbitos sociales, propiciando el propio cambio social que tanto necesitamos y logrando que la escuela ocupe el lugar de formación ideológica por la democracia, que es un enunciado central del Artículo Tercero Constitucional.

Hablamos entonces de una organización externa a la escuela, pero auspiciada por ésta, de padres de familia que sirvan: a) para encaminarlos, b) para educarlos, y c) para vincularlos a esquemas comunitarios. La organización tendrá como característica: A) estar constituida sólo por padres de familia dejando fuera a cualquier autoridad institucional. B) será organizado por los padres --con auxilio de la institución, sobre todo en la formación inicial-- bajo determinadas líneas de acción mínimas --normatividad-- propuestas por la institución, lo que marcará las reglas del juego C) la participación será voluntaria sin ninguna coacción en cuanto a la participación. D) su creación será anual, existiendo varios clubes en formas simultáneas, los que competirán entre sí para la participación. E) una vez configurado se cerrará la admisión al mismo, quedando el del año siguiente como opción de incorporación para aquellos que deseen participar, sean de nuevo ingreso

o no hayan participado. Estos requisitos se determinaron para propiciar la alternancia, evitando en lo posible la perpetuación de algún grupo. F) sólo se podrá pertenecer a un grupo a la vez. Esto para no competir con uno mismo y ser coherente con los propuestos colectivos. De esta manera quedarían fijadas las reglas del juego, las que configurarían el motivo organizacional de la misma, éstas son indispensables para evitar caer en la anarquía y en la desorganización que resultan inevitables bajo la "regla de la mayoría". Esto es, se reúne uno para deliberar sobre temas en los que todos estemos de acuerdo en tratar, y posteriormente, se determinan las líneas de acción.

Los clubes estarán encaminados básicamente: A) implementar un proyecto de autoformación en áreas de la educación, no descontando el que quiera profundizar en cualquier sector del conocimiento humano. B) estarán complementados por actividades recreativas organizadas equitativamente por subgrupos internos que formarían su acción en beneficio del grupo mismo, dando una pauta competitiva comunitaria al funcionamiento de la organización. C) se podrán organizar libremente para cualquier otro tipo de actividades. Estos grupos de padres no pueden surgir por sí solos, la institución tiene que propiciar su funcionamiento por medio de recursos que les permita a los padres organizarse a través de la contratación libre de un profesional que cree e impulse la organización cada año, lo guíe en sus inicios, y marque las reglas del juego. Posteriormente sólo podrá intervenir por previa solicitud del mismo grupo, y sólo podrá asistir como invitado a las reuniones del mismo, buscando una vez formado el grupo dejarlo a su propio destino.

Este personal especializado puede ser un trabajador social o un psicólogo, con una formación previa en el manejo y formación de grupos.

La implementación de un proyecto de este tipo, está basado en la creación de ese espacio público no burocratizado que como ciudadanos todos necesitamos para

participar en lo político desde ámbitos diversos de nuestras relaciones sociales, de los que la escuela de nuestros hijos es una parte importante de las mismas.

Es importante dejar sentado, que el manejo de estas instancias no debe burocratizarse, esto es, debe manejarse mediante fondos revolventes, de tal manera que exista una recuperación de lo invertido durante el primer año en el transcurso de los tres años siguientes, a través de los beneficiados, de forma que estos --los padres--, puedan escoger dentro de un abanico de profesionales ofrecido por la institución y avalado por un órgano de vigilancia autónomo del que hablamos más adelante.

Esta forma de trabajo, tenderá además a la creación de una nueva cultura de responsabilidad y anti-paternalismo, acostumbrándolos a ser más autogestivos y libres.

En forma alternativa a la creación de una infraestructura organizacional que permita el acceso de los padres como "clientes" dentro del esquema organizacional de las instituciones escolares, hay que abrirles nuevos espacios institucionales al interior del sistema, tanto a ellos, como a los alumnos.

La incorporación de los padres debe llevar a la descarga de trabajo de los maestros en lo referentes a aspectos tales como el manejo de la cooperativa, la organización de fiestas y kermesses con motivo de la recolección de fondos, la organización de las actividades en las que usualmente participan los maestros descuidando sus grupos, es decir, deben dejar de lado todo aquello que Citali Hernández Aguilar nos relata en forma por demás expresiva en la agenda del maestro. (Cit Ornelas, 1995: 139)

Todo lo anterior implica una real incrustación de los padres de familia en la estructura organizacional de las escuelas, sin embargo, no pensamos que esto se pueda realizar sin conflicto, de hecho, van a surgir muchos --como es la experiencia

de España, en donde la nueva Ley de Educación (LODE) ha provocado grandes conflictos según nos lo señala Pascual Pacheco(1998:37)—, sólo hay que entenderlos como vías hacia un esquema democrático de gestión y administración, que por ser democrático, es conflictivo, pero no violento. La base del éxito de este esquema estriba en fijar las reglas mínimas del juego para aportar de ahí estructuras normativas en base a la formación del consenso, ya lo dijo Enrique Serrano(1988: 154-155), “la validez del derecho depende de que el consenso que lo sustenta se traduzca en una aceptación generalizada de las normas que la constituyen como instancias que regulan de manera efectiva las relaciones sociales, ...lo que sostiene es que el derecho pueden llegar a mantener la violencia en los límites de la comunidad política.”

Es además de todo punto imposible impedir a mediano plazo la irrupción de los padres en la comunidad escolar, el que esto se de violentamente o se encauce legal y democráticamente es competencia de la gestión escolar, ésta debe estar en el medio de los maestros y padres de familia, no para dirimir, sino para propiciar actos de gobernabilidad hacia la calidad en las escuelas.

La gestión administrativa en las escuelas, ocupa pues un lugar estratégico en el proceso de cambio hacia la “calidad”, y es el espacio en el que debe incidirse para propiciar una dirección profesional, plural y participativa.

Del logro del liderazgo democrático, dependen en gran medida los resultados futuros de toda reforma educativa, es ahí, donde debe buscarse la raíz de los continuos fracasos de todas las reformas anteriores, en su forma de implementación, ya que esta ha sido las más de las veces, vertical autoritaria y burocrática, cultura organizacional que todavía permea gran parte del pensamiento de lo que “es” la práctica de la gestión administrativa en nuestros centros escolares, en los que en ningún momento se hace del “cliente” ,la razón misma de su labor directiva.

Con respecto a los alumnos, no hay que olvidar que son un grupo tutelado al que se debe proporcionar “no” educación —como ha sido la intención cotidiana de todos los maestros y autoridades educativas que piensan en ésta como en un bien o una mercancía con opción a ser recibida o no—, sino oportunidades reales, tuteladas y obligatorias, en el entendido que la educación no se logra yendo cotidianamente a la escuela, asistiendo a todas las clases u obedeciendo todas las indicaciones de la autoridad, la buena educación, “se logra”, y es deber del maestro “propiciar su adquisición”. Esto requiere de la delegación de las facultades de enseñanza que el maestro tradicionalmente ha considerado como propias, y entre las que “el privilegio de enseñar” es la más significativa, y es además la fuente de su poder en el aula.

El concebir la existencia de un espacio de poder en el aula —que tradicionalmente se ha adjudicado el maestro—, como un espacio vacío, nos lleva a la creación de un espacio público en el proceso enseñanza aprendizaje. La misma probabilidad de que grupos de alumnos ocupen ese espacio como forma de aprender valoralmente la democracia, crea posibilidades educativo-formativas impresionantes, sin embargo, el riesgo extremo es la pérdida de autoridad del maestro —autoridad no autoritarismo, basada en la legitimidad, y concebido éste como el respeto ante sus alumnos—, lo que también nos puede llevar al caos, al desorden, la anarquía, la permisibilidad, la simulación y la nula calidad educativa.

Es en estos puntos donde la labor del director y de los padres de familia deben converger, sin un autoritarismo extremo que lleve a la pasividad, al desencanto y a la “doma”, ni tampoco a la pérdida de autoridad que tiene las mismas consecuencias operativas en la enseñanza.

Resulta obvio que, padres “eficaz y técnicamente preparados”, van a entrar en conflictos con maestros “incapaces y deficientemente preparados”. Es entonces labor de quien ejerce el liderazgo, mediar las posiciones, buscar los tiempos mediante el compromiso hacia una mayor participación de los docentes en el trabajo colegiado.

La participación de los alumnos en el aula, o en la institución, mediante ciertos mecanismos conceptual y procesualmente definidos, nos llevaría a lograr ciudadanos en vez de masas, a tener lo que Dahl (1992:225) determinó que es fundamental en las posibilidades de existencia y duración de las democracias: "cultura política" .

"En el desarrollo histórico de las poliarquías estables, podemos detectar aproximadamente una cierta pauta de evolución de la opinión pública. La experiencia de estos países revela que, con el transcurso del tiempo, se profundiza y expande la protección de los derechos e intereses fundamentales y resultan inaceptables en su momento ciertas transgresiones que antes la opinión pública apoyaba. En este sentido, la idea de la Igualdad Intrínseca, que exige prestar una consideración equitativa a los intereses de todos los súbditos de la ley, ha cobrado fuerza creciente como elemento propio del consenso constitucional y de la cultura política".

Es importante destacar en este mismo rubro algunas incongruencias instrumentales del Acuerdo de Modernización, el que a la letra dice (SEP, 1992:13):

"la nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas –consejos escolares municipales y estatales– en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que corresponden a los consejos técnicos que por ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este acuerdo".

En principio, este último párrafo del apartado nos habla del cumplimiento de "responsabilidades", sin hacer mención de los derechos. Es claro que podría hablar de derechos y responsabilidades y no sólo de estos últimos, ya que al hablar de los unos, implica en forma oculta que estos serán asignados externamente y no serán

motivo de una libre decisión, mediante el libre derecho de asociación y de expresión, dentro de un marco legal que propicie la participación.

Habla también de “figuras colegiadas”, en las que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad, olvidando que el término “colegio” implica la participación de iguales, en este sentido, la utilización de la palabra “juntos”, en referencia a los diversos actores involucrados en el proceso educativo, no garantiza de ninguna manera la colegialidad en el organismo, ni la igualdad en los términos de “igualdad ante la ley de todos”, partiendo del principio de que las autoridades son juez y parte en las mismas juntas deliberativas.

En este contexto, se deberían asumir estas “juntas deliberativas” como lo que realmente deberían ser, estancias de concertación y diálogo, en las que diversos organismos acceden a tomar acuerdos “políticos” sobre el ámbito educativo de su entorno.

La condición de éxito de estas reuniones, depende de un principio de la política democrática, “la transparencia”; en la que está presente el hecho de que todos son representantes o delegados, y tienen que rendir cuentas públicas de sus acuerdos.

La integración de colegiados de soporte y de dirección, con posibilidades de una deliberación pública entre iguales en forma paritaria —de dirección—, que practiquen el diálogo —previa deliberación y negociación de las necesidades de cada sector—, los acuerdos previos entre ellos —transparentes—, la renovación del mandato y el diálogo colegiado continuo, podría presentarnos un panorama democrático marcado por el conflicto y el diálogo, fuentes esenciales de la democracia.

El entendido presente en el apartado anterior, reside en la validez del conflicto como componente esencial no autoritario, previo a la toma de acuerdos, siendo necesarios la negociación y el diálogo para la solución del mismo.

Es natural que los diversos colegiados entren en conflicto a su interior y entre sí, y que invadan esferas que no les corresponden, si bien en los casos de los consejos técnicos, el "Acuerdo" exige que "en ningún caso dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones de los Consejos Técnicos" (SEP, :13), sin embargo una cosa es invadir, y otra ser tomados en cuenta. De hecho, estos colegiados institucionales deberían tener un medio de comunicación institucional y abierto con los Consejos Técnicos, debiendo presentar cuentas de su trabajo al Consejo Escolar –según el nuevo modelo que proponemos adelante– mediante informes cotidianos, reuniones públicas y otros que les permitieran a los otros actores vigilar que se cumpla el fin para el que fueron creados, y no se desvíen a fin de legitimar la toma de decisiones de los directores, los que en forma arbitraria, las más de las veces, los usan como aparato legitimador de su coacción, desviándolos de su función primordial.

La pregunta siguiente sería; ¿bajo qué principios y con qué parámetros se efectuaría esta vigilancia?.

Es importante dejar sentada la obligatoriedad del proyecto escolar, proyecto en el que deben participar todos los implicados en el espacio público de una institución escolar, en el que cada colegiado accederá con un subproducto listo para su discusión y análisis, y al término de los dos primeros meses del curso, deberá hacerse público en junta general a la que pueden acceder libremente los padres de familia de la comunidad.

Este proyecto, deberá contemplar esquemas de seguimiento formulados –plan estratégico– deliberativamente, que permitirá al fin del ciclo escolar, evaluar el proyecto y replantearlo por área --además del control externo efectuado por la

organización autónoma encargada de la evaluación y responsable de la aprobación del presupuesto—, con las recomendaciones y críticas que unos y otros tengan de los otros participantes, sólo así se logrará que un colectivo escolar funcione hacia la excelencia y la innovación, en el entendido que ésta es fruto de un largo proceso de trabajo de voluntades unidas en torno a un sólo acuerdo, que es el compromiso por el mejoramiento educativo de la institución escolar a la que pertenecen.

7.4.2 Contenidos y Materiales Educativos.

En cuanto a las estrategias referidas a este punto, la propuesta del Acuerdo de Modernización está centrado en tres premisas básicas (1992: 13)

- a) La lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que asimiladas elemental pero firmemente, permitirán seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión.
- b) “En un segundo plano”, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona.
- c) Es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las actitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna.

Al hablar de un segundo plano (1992: 14), parecería que así como están enunciados conforman también una escala de prioridades, poniendo en primer plano las habilidades técnicas sobre las sociales y humanas, como si las segundas fueran solo complementarias, y en cierta forma su logro quedara estratégicamente siempre después de las primeras.

En cuanto al tiempo áulico, este le da preferencia a la técnica, dejando en segundo plano a lo social y desapareciendo prácticamente a lo humano.

Este esquema no permite hablar de calidad educativa, la calidad es un proceso simultáneo de varias instancias entrelazadas en las que la vertiente ética no ocupa jerárquicamente el primer lugar —pues no debería haber jerarquía—, pero si es una “condición” para que exista la calidad como proceso cotidiano y constante hacia la excelencia educativa.

La enseñanza de la ética parte de vivencias, y esta ética democrática política —como ciudadano—, conforma un espacio de vida al que el individuo debe acceder antes de ser actor en el proceso de calidad de nuestras instituciones.

La relevancia de la escuela en esta labor, es grande en su relación con todos los estratos sociales, sin embargo, hay una concordancia menor para con las clases medias, las que dan importancia a la formación familiar de valores que norman la conducta interna de las actitudes intrafamiliares, y con las que aparentemente la escuela entra en conflicto.

La familia de clase media tiende a propiciar el diálogo con el infante, a respetarlo como ser humano, dándole cabida como individuo. En mayor o menor grado son personas que tienden a prepararse como padres y que en muchas ocasiones reciben apoyo de ámbitos como la iglesia, la escuela privada, los clubes deportivos y hasta las pláticas políticas de amigos y familiares, que alrededor de una cultura participativa a la que la empresa moderna no es ajena, forma valores, que son los que provocan que estos niños tengan una mejor oportunidad en las instituciones educativas y logren acceder a becas, tanto nacionales como extranjeras, configurando el cuadro básico de intelectuales —en sentido amplio—, que ocuparán los puestos de gestión tanto públicos como privados en el futuro.

Hacer que todos nuestros niños tengan las mismas oportunidades, es un esquema obligado dentro de la democracia actual; compensar las deficiencias de raza, género y también de estrato social, es también uno de los derechos humanos fundamentales en este nuevo pensamiento democrático.

Lograr que la escuela se convierta en un espacio ético, es una condición de calidad, este espacio ético está marcado por la participación y el respeto cotidiano a los derechos de los niños, tanto como por el cumplimiento de sus obligaciones. Hablar de disciplina en el sentido moderno no es hablar de obediencia, es hablar de responsabilidad, y hablar de ésta, es sentirse partícipe de una comunidad a la que accedo por mis méritos y en la que destaco con mi esfuerzo.

Estas oportunidades que son naturales en un estrato social medio, y son partes de una cultura política cada vez más en ascenso dentro de esta clase, que por ser más ilustrada tiene acceso al amplio acervo bibliográfico que existe sobre la educación de los hijos, en libros semiespecializados, de divulgación --best seller, revistas para hombres y mujeres, etc--, que hacen de este segmento su prototipo de cliente, y al cual le aportan además de una información orientada al consumo, elementos que rompen los moldes tradicionales en que fueron educados y propician nuevos comportamientos, tanto de tipo sexual y laboral, como el orientado a la educación de los hijos.

Este amplio acervo de información muchas veces segmentada y otras mal interpretada, crea inquietudes e impulsa pesquisas y discusiones familiares --en grupos de amigos, etc.--. Pero sobre todo genera un enfrentamiento entre la familia y la institución escolar, enfrentamiento que propicia en el ámbito de la libre concurrencia a las escuelas privadas --modernizadas, que son las menos-- un espacio de selectividad, que al menos para estas clases tiende a propiciar cambios positivos dentro del espacio tradicionalmente autoritario de la institución escolar, la que comienza a manejar nuevos discursos y está abierta a nuevas opciones que buscan lograr un mejor apoyo de los padres, buscando crear un espacio comunicativo con ellos.

En nuestra localidad, es notorio este fenómeno que se está volviendo recurrente en la publicidad algunas escuelas particulares; grupos pequeños, idiomas

extranjeros, técnicas pedagógicas basadas en pensadores famosos como Piaget y otros, apoyo psicológico, incorporación de los padres a esquemas participativos para buscar un más amplio apoyo económico, reformas organizacionales, etc. Todo esto conforma un nuevo esquema que culturalmente va siendo cada vez más cotidiano en este contexto y del que quedan fuera las escuelas públicas —y las mayoría de las privadas que son manejadas como propiedad feudal las más de las veces—, que son censuradas públicamente y en forma continua —por organizaciones sociales de todo tipo—, y las escuelas dirigidas a segmentos económicos de alto nivel, las que si bien ofrecen una amplia variedad de instalaciones y medios materiales, mantienen una férrea estructura autoritaria, que en nuestro medio las distingue, además de hacer énfasis en ámbitos tales como, los disciplinarios, el mercado y la moral, con lo que, al menos en este último caso, se ponen como substitutos de la estructura familiar, reaccionando a situaciones familiares de abandono que podrían considerarse típicas y recurrentes para con un sector de altos recursos, como el problema de la drogadicción, la promiscuidad y sus problemas de salud.

Se plantea pues una amplia estrategia de expansión de la cultura que es natural en las clases y estratos medios de la población, propiciando la creación de espacios éticos de discusión, que al ser espacios públicos son democráticos, en los que los esquemas de comportamiento cotidiano son formados por los propios actores en forma consensual, en base a acuerdos permanentemente renovados. Es aquí donde los mismos actores dejarán los límites del comportamiento público y privado, desapareciendo los viejos mitos que hacen de lo privado un espacio irreductible, el que al entrar en contacto con espacio públicos, se ve sujeto a ser observado, criticado y forzado a concertar comportamientos públicamente aceptados como adecuados, sin que haya límites preestablecidos, sino sólo un espacio comunicativo al que accedemos todos en virtud de un simbolismo, en el que la figura del maestro no será, ni el viejo molde del mártir, ni el muy recurrido del empleado estatal —burócrata ineficiente—, que mantiene separada su vida privada de su vida pública, o como dice Rödel (1997:512):

"Es cierto que en la recién inaugurada esfera pública se encuentran los miembros de la sociedad civil como soportes individuales de los derechos de comunicación, sin embargo, su relación no puede establecerse aquí siguiendo el modelo de la socialización contractual, que solamente relaciona a los individuos entre si. Los derechos humanos interpretados como derechos de comunicación política instituyen una nueva forma de socialización. Contrariamente a lo que sucede en el tráfico mercantil, los individuos rebasan los límites de su existencia privada en las formas y en los foros de la praxis simbólica pública. Como ya no reconocen una personificación autoritaria de su unidad social, pueden acceder simbólicamente al horizonte de una posible unidad al tiempo que se relacionan entre si de forma comunicativa en el enfrentamiento público de las opiniones. Sus límites y con ellos la unidad de la sociedad civil, se tornan indefinidos y de naturaleza solamente simbólica."

Es por tanto un contrasentido formular estrategias educativas jerarquizándolas y estructurándolas como si pudieran ser programadas en tiempo y forma —en el viejo marco de la tecnología educativa—, cuando la realidad nos da un marco sistémico de relaciones y no uno sistemático, donde el espacio político precede como condición y no como contenido, donde estos últimos incluso deberían ser definidos desde un contexto más participativo y menos tecnocrático.

Por ello, es inadecuado hablar jerárquicamente de una línea estratégica de acción hacia la enseñanza, de una ética que busca la calidad, cuando calidad —en el mundo moderno— se identifica totalmente con participación, esto es, no puedes enseñar ética —como norma de conducta cotidiana hacia la calidad y no como principio filosófico—, tienes que propiciar que exista. El Estado tiene la obligación —si es democrático— de propiciar la existencia jurídica del espacio público, y supeditarse a lo que se determine conceptualmente en éste, sólo de esta forma logrará mantener un espacio de legitimidad que le confiera autoridad —y por ende poder—, ya que ésta es el principio del poder político que determina la validez de una ley y le confiere la posibilidad de ser simbólicamente legítima, definiéndose así un espacio normativo y participativo en torno a la nación y bajo la conducción de un Estado democrático.

Concebir a la institución escolar como un espacio público, es también propiciar o dar sentido a la participación política dentro de una institución, cuyo principio constituyente está determinado al fijarse de antemano las reglas de juego, en éstas, la premisa fundamental es la calidad educativa, o sea, este espacio no puede concebirse como en el caso de la UNAM, como un espacio en el que se dirimen cuestiones sociales, ya que tal espectro de discusión contaminaría y destruiría al espacio público escolar mismo, puesto que es innegable que la cuestión de la pobreza no tiene sentido —como solución, no como efecto, o como condición al definirse estrategias de trabajo— dentro de la discusión por la calidad, si bien, eso no quiere decir que no se le tome en cuenta al definir estrategias por la calidad educativa, sólo quiere decir que la escuela está impedida de resolver la cuestión social —por ejemplo, no puede determinar que el simple hecho de estudiar y matricularse, ya de el derecho a tener empleo y dejar de ser pobre—, sólo debe propiciar que bajo estándares de calidad definidos a partir de un marco de competitividad interno, se puedan instrumentar políticas específicas —a definirse dentro de este espacio—, que promuevan mantener un proceso continuo y discursivo hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, que en forma natural lleve a mejorar la calidad de vida de los egresados, gracias a una mayor capacidad de competencia profesional³⁹.

Es así, que no podemos pensar que enseñando ética, como si ésta fuera una materia más del currículum de la educación básica, estemos instrumentando acciones que propicien la calidad educativa, sólo estaremos colaborando a esquematzar una realidad basada en simulaciones más que en la calidad misma.

³⁹ “Una importante derivación analítica de los últimos años, es la que aborda los contenidos simbólicos del gobierno universitario. De acuerdo con el marco simbólico, las organizaciones son sistemas culturales de significados y creencias compartidas, en las cuales las estructuras organizacionales y sus procesos son inventados. Bajo tal perspectiva, se cuestionan los análisis que describen a las organizaciones universitarias como racionales y objetivas, señalando que, por el contrario, estas son construcciones sociales y entidades subjetivas. En tal sentido, se enfatiza el estudio de la cultura organizacional, de los mitos y de los lazos simbólicos que supone el gobierno de las instituciones universitarias. Hugo Casanova C., Gobierno universitario: perspectivas de

7.4.3 La Revaloración de la Función Magisterial.

La revaloración de la función magisterial según el Acuerdo para la Modernización Educativa, contempla seis aspectos principales:

- a) formación del maestro
- b) actualización del maestro
- c) salario profesional
- d) vivienda
- e) carrera magisterial
- f) aprecio social por su trabajo

Vistos desde una visión conjunta, existe una mezcla indiscriminada de aspectos sociales, éticos y políticos, en cuanto unos podrían ser consecuencia o condición para los otros. Se considera desde esta visión que el problema de la pobreza en el magisterio puede ser manejado en cuanto a acuerdos políticos previos, este equívoco ha generado el justo reclamo desde el ámbito de la sociedad civil hacia la burocracia política, como si el sólo hecho de lograr mejorar la condición económica del magisterio fuera suficiente para impulsar la calidad educativa. Nada más falso, no es este el camino. Una cosa es que un grupo social organizado –no gremialmente por la connotación corporativa que tiene el uso de este concepto– dentro de un proceso colegiado para lograr la calidad educativa, en coordinación tanto con el ámbito gubernamental como con civil, –al que da el servicio educativo–, tenga espacios en los que se generen compensaciones que sean fruto del trabajo colegiado hacia el mejoramiento del servicio, y otra, que el sólo hecho de cumplir compromisos burocrático–corporativos nos lleve a una mejor calidad de la educación.

El fracaso de este esquema posiblemente es más transparente en el ámbito de la Carrera Magisterial, la cual se ha configurado como un botín de sectores sindicales y administrativos, y es un obstáculo burocrático para el mejoramiento de los niveles de ingreso generales del magisterio, de hecho, se ha vuelto un filtro

selectivo y corporativo que justifica movimientos ascendentes, sin que estos puedan ser una medida válida para otros actores quizá igual de importantes en el proceso educativo.

La cuestión social ha impregnado la cuestión educativa, mientras no haya una sana separación entre estos sectores, cualquier reforma en el ámbito de la revaloración de la función magisterial será un fracaso, cualquier aumento será siempre insuficiente, y la sociedad civil será el reo externo de este sector y su gremio sindical.

No existe una sana distancia entre las funciones de dirección –subdirección o inspección–, y el ámbito laboral, de hecho, para alcanzar un puesto directivo es necesario acumular una inconmensurable cantidad de años como maestro, y sólo entonces se tendrá derecho a este puesto, la preparación, calidad, profesionalización, formación, etc., no cuentan gran cosa.

El ámbito directivo debe quedar fuera de la protección sindical y sólo debe conservar algunos derechos, como son, el de la salud y el de antigüedad para la jubilación, además de prestaciones económicas generales, manteniendo en todo momento la posibilidad de ser sustituidos en base a un proceso de evaluación continua, en el que los clientes determinen en gran medida el éxito de la labor gerencial, todo esto debe ser acompañado con un esquema de profesionalización para el acceso, y una evaluación continua para la permanencia, además de la capacitación para entender y adaptarse al cambio propiciando la innovación, sin esto, no será posible ningún avance en el ámbito de la calidad educativa.

El esquema de la antigüedad le da preeminencia a ésta en detrimento de la profesionalización, y en un mundo en el que la velocidad en el manejo y creación de la información hace que la misma sea obsoleta en un máximo de 5 años, genera una situación de incompetencia, consistente en la imposibilidad de que nuestros actuales

directivos puedan acceder a información actualizada para la resolución acertada de problemas.

Esquemas de jubilación temprana y salario móvil, son indispensables para darle un mayor vigor al magisterio, y no como muchos creen, son gastos innecesarios.

Tenemos tres ámbitos primarios:

- a) formación del maestro
- b) actualización del maestro
- c) carrera magisterial

Estos tres ámbitos son contemplados bajo una estrecha relación condicional con los tres siguientes, y nos podrían generar un nuevo esquema de mejoramiento educativo:

- a) salario profesional
- b) vivienda
- c) aprecio social por su trabajo

En el ámbito de la formación de maestros, todavía hay mucho por hacer, los recientes cambios a programas y planes de estudio son parámetros que nos permitirán medir el éxito de la empresa, habría que complementarlos con exámenes vocacionales y de perfil psicológico, que nos garanticen que la preparación para el magisterio no es la última vía laboral para todos aquellos que sin tener vocación magisterial vean en esta profesión sólo un medio para garantizarse –sin mayores problemas– una forma mínima de subsistencia, en tanto logran acceder a mejores ingresos, la profesionalización es indudable que parte de la vocación, el gusto y el placer por el trabajo realizado, que al ser llevados al espacio-público de la escuela son apreciados en su justo valor por sus pares, generando una vía activa para la discusión que lleva en último término al cambio hacia la calidad profesional.

En un segundo momento, la formación del maestro pasa por la condición de que para poder enseñar, hay que primero “tener que enseñar”, una cultura previa de base suficientemente amplia, es un requisito indispensable antes de acceder a la formación pedagógica, de aquí que el bachillerato siga siendo condición indispensable en la formación magisterial.

El esquema de salida en la formación profesional contempla una amplia preparación en el manejo estratégico de grupos, centrado en la coordinación y no en la conducción del espacio político, en el modelo de la autoridad, y no en el del autoritarismo, en la capacidad de delegar, más que en el de centralizar y en la posibilidad de conformar un ejemplo ético de comportamiento que haría de la titulación, más que una vacía tesis sobre algún obsoleto repetitivo y manoseado tema pedagógico, un proceso de evaluación centrado en la acción educativa. La sola implementación de esta idea es en sí un proyecto innovador, que tendría mucho que aportar a la formación inicial del magisterio.

En forma simultánea, tendría que venir una reestructuración de las instituciones formadoras de maestros, éstas tendría que estar vinculadas al nuevo proyecto y ser funcional a él, de aquí que en principio, el IPCE --Instituto de Planeación y Control Educativo, institución propuesta que describimos en un apartado posterior--, necesitaría una base organizacional que lo sustentara en el ámbito de los servicios. Esa base podría dársela la Universidad Pedagógica Nacional, la que podría pasar a encabezar el sector de servicios del IPCE --lo que le daría presupuesto, y un cuerpo organizado de especialistas educativos que sólo habría que encuadrar en el nuevo modelo, sorteando con diálogo y respeto los problemas laborales que este cambio traería aparejado para los trabajadores de esta institución-- en planeación organizacional, profesionalización y asesoría pedagógica, con una recuperación de sus unidades estatales, las que a raíz de la descentralización educativa han iniciado un proceso de descomposición organizacional, desaparición o cooptación corporativa, que ha dado al traste con los

avances logrados en el ámbito de la transformación cultural educativa en la mayor parte de los Estados de nuestra república. La importancia de recuperarlas e integrarlas a este organismo, le daría un nuevo sentido a la riqueza educativa y organizacional que han acumulado a través de tantos años de existencia.

En cuanto a las normales, se hace necesaria su desaparición para dar fin a ese gran proyecto nacional que fue la creación de una base de maestros que diera satisfacción a la demanda por una educación nacional, que trajo la Revolución Mexicana.

Actualmente, y una vez cumplida su misión, la descomposición de las normales es evidente, se hace necesario pasar a la profesionalización de la labor docente, y por eso es importante incorporar a las universidades a esta labor. En este sentido las normales podrían convertirse en bachilleratos en cada Estado, con excepción de las normales rurales, las que podrían tomar el modelo de las Universidades Tecnológicas, con la opción de ser técnico pedagógico para la atención de zonas con alta marginación.

7.5 Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio.

Cualquier camino que se tome en este ámbito, tiene que ser en tres vertientes:

1. la formación para coordinar el espacio público –en este ámbito tendría una gran presencia una institución autónoma y ciudadana que proporcione servicios de este tipo a las instituciones escolares, aunque siempre debe existir una relación mediada por la relación servidor-cliente–,
2. integrar colegiados técnicos pedagógicos que en torno al consejo técnico reformulen las políticas pedagógicas referidas al proceso enseñanza aprendizaje y
3. aprender las formas de trabajo comunitario que en forma colegiadas propicien la integración de los padres de familias como clientes sujetos a exigir cuentas, a ser escuchados, y a intervenir pedagógicamente en espacios públicos normativamente establecidos, para supervisar la calidad de la educación recibida por sus hijos.

Estos tres ámbitos serán estratégicos en la labor de actualización, capacitación y superación del magisterio, y no como presupone el Acuerdo de Modernización, que para el primer ámbito plantea un programa emergente en la actualización del maestro (p:18), con miras a fortalecer en el corto plazo los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desempeñen mejor su función. Esto es falso, una mayor preparación no necesariamente tiene que reflejarse en una mejor calidad del trabajo docente, ésta depende tanto de la formación ética del mentor, como de las relaciones intersectoriales de poder político que se desarrollen al interior de una institución. El compromiso por la calidad es una mística a la que hay que incorporarse, misma que se comparte en torno a un colectivo amplio, en el que cada individuo está centrado en su propio interés, pero con una voluntad para negociar, en una concurrencia plural que le permita dirimir las controversias con los "otros" pacíficamente –políticamente–.

El segundo ámbito, es el de la profesionalización de la gestión escolar. Esta línea estratégica es el eje a través del que proponemos comenzar a instrumentar el proyecto aquí planteado.

Lograr inspectores y directores preparados en el ámbito de la gestión escolar, es quizá el punto de arranque bajo el que debe comenzarse a trabajar, ya que es imposible conformar un grupo de especialistas que trasladándose a cada centro educativo lleve a cabo dicho proyecto, de aquí que disponer de un coordinador-instrumentador en la dirección de cada plantel que funja como coordinador del proyecto escolar –con una formación previa y culturalmente dispuesto al trabajo colegiado–, es una precondition para lograr tener la oportunidad de incidir en el cambio por la calidad educativa.

Es notoria la poca preparación administrativas de los cuerpos directivos escolares, en casi todos los casos, una formación administrativa previa no está contemplada ni conocen elementos administrativos para el manejo de recursos

humanos, dirección de personal, toma de decisiones, trabajo colegiado, etc. Son por así decirlo, analfabetos en la profesión que ejercen, lo que como en cualquier tipo de organización moderna requiere, como diría Weber, de un tipo de dirigente especializado que sepa diferenciar el cargo de su patrimonio personal (1977:175).

El oficio del director está marcado por prácticas patrimoniales que buscan garantizar adhesiones políticas, más que por el manejo eficiente de la organización, la que es entendida en su ejercicio como una práctica vertical autoritaria y autocrática, centrada en la cooptación patrimonial.

La antigüedad como el elemento promocional relevante, funciona y es vista desde la óptica sindical como la estrategia que legitima la movilidad ascendente del profesor en su ruta hacia la dirección, subdirección o inspección, le proporciona de esta forma un principio de legitimidad al sistema que de otra manera podría ser rebasado.

Tenemos entonces en estos puestos a directivos de mucha edad, con esquemas pedagógicos, antiquísimos que se involucran en el juego corporativo jugando roles autoritarios reconocidos y estimados en su ámbito de trabajo, en el que los favores, permisos y la participación subordinada, cierran la pinza en torno al manejo patrimonial de la institución.

Es necesario antes que nada el planteamiento de un programa de renovación directivo, centrado más en la profesionalización del cuerpo directivo que en la antigüedad.

La formación en el manejo y coordinación de colectivos es esencial en la formación del futuro maestro, el que a partir de una preespecialización podría optar por una formación en la gestión escolar —con el reconocimiento previo de aptitudes en este ámbito—, que lo conduzcan dentro de un programa institucional que le

permita desarrollar una carrera profesional en la que confluyan curricularmente una serie de requisitos administrativamente determinados.

El posgrado --maestría, especialización, diplomados--, desde espacios universitarios --por dejar afuera a las normales, que tienen problemas de origen social que inciden en la formación cultural de sus docentes--, será requisito indispensable para la promoción en el ámbito de la gestión, la antigüedad debe ser vista sólo como condición de entrada, no de salida, de los futuros administradores escolares.

En conclusión, proponemos tres líneas estratégicas para iniciar el proyecto de reestructuración del modelo organizacional vigente, que tienen como fin el fortalecimiento de la educación básica desde la línea de la gestión. La primera sería: el nuevo modelo organizacional, la segunda: el perfil jurídico de la nueva escuela y el profesionalismo educativo, y la tercera: profesionalización y transformación de la labor de gestión escolar.

7.6 El Proyecto de Reestructuración del Modelo Organizacional

7.6.1 El Nuevo Modelo Organizacional⁴⁰

7.6.1.1 El Modelo Hacia Afuera

El modelo organizacional vigente en el ámbito educativo, maneja una cadena de mando directa en cuanto al ámbito de la misión o política educativa nacional que viene de la SEP federal, a las dependencias educativas propias de cada Estado de la República. El proceso de descentralización contempla que las dependencias locales operen los proyectos en función de acuerdos previos con la SEP federal. De esta

⁴⁰ Como otro ejemplo del planteamiento para la reestructuración de un modelo organizacional, tenemos el de uno que funcionaría en forma similar al propuesto, aunque con otras categorías, expuesto por Paul J. DiMaggio en torno a la propuesta manejada por la Fundación Carnegie en coordinación con el Museo de Arte de Pennsylvania, que sirvió como laboratorio para el proyecto profesional de los trabajadores de los museos, y que queda expuesto en palabras de mismo autor de la siguiente manera: "El presidente Keppel de la Carnegie y muchos de los integrantes de la junta directiva creían que las artes, definidas ampliamente como lo hacían los reformadores, eran esenciales para la buena vida y que con una planificación adecuada, con el conocimiento experto y con un liderazgo inteligente, los museos de arte podían volverse tan vitales para la educación pública como lo eran las bibliotecas (cuyo apoyo se había convertido en piedra angular del programa de la fundación desde los tiempos de Andrew Carnegie). La fe de Keppel y sus colegas en la planificación central hizo lógico que ayudaran a organizaciones que se desempeñaban en el nivel nacional; su confianza en los especialistas los hizo acercarse a las universidades y a los profesionales. En consecuencia las donaciones de la Carnegie contribuyeron a profesionalizar el trabajo de los museos como un medio para coordinar el campo de éstos. El resultado fue un campo organizacional definido en gran medida por las actividades informales o asociadas a los profesionales de museos, más que por relaciones formales entre los museos que los empleaban. Para ejemplificar este argumento, consideremos ahora cómo las donaciones de la Carnegie apoyaban cada una de las cinco dimensiones clave de la profesionalización (Wilenski y Larson) y cuatro dimensiones de la reestructuración (DiMaggio). Obsérvese que las mismas donaciones apoyaban simultáneamente actividades que hacían progresar el profesionalismo y estructuraban el campo organizacional:

La profesionalización.

- a) la producción de expertos formados en las universidades
- b) creación de un área de conocimientos
- c) la organización de asociaciones profesionales
- d) consolidación de una élite profesional
- e) aumento de la relevancia organizacional de los expertos profesionales

estructuración:

- a) aumento en la densidad de los contactos interorganizacionales
- b) aumento en el flujo de la información
- c) surgimiento de una estructura centro-periferia
- d) definición colectiva de un campo

Paul J DiMaggio, "Construcción de un campo organizacional como un proyecto profesional, en: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999. p.342.

forma se implementó el Acuerdo de Modernización Educativa en tiempos del Lic Salinas.

El fracaso del Acuerdo es patente, como lo hemos mencionado anteriormente, se requiere de reelaborar y reestructurar el mismo sin regresar a los esquemas centralizadores anteriores, esto es, haciendo que el federalismo potencie la cultura republicana como forma de vida nacional.

Habría que plantearse: ¿cuál sería el modelo de organización propuesto para este nuevo federalismo?. El modelo propuesto no debe violar los principios de autonomía y soberanía de los Estados de la República, más bien, debe seguir el ejemplo de países desarrollados con una amplia tradición republicana federal, en los cuales los modelos establecidos no sólo mantienen vigente el principio de soberanía, sino que también son capaces de impulsar políticas nacionales de alto rendimiento, con plena colaboración y bajo estrictos sistemas de control central, actuando para delimitar proyectos nacionales vía acuerdos y vía presupuestos, como nos lo plantea, entre otros, el caso de la República Federal Alemana (Mayntz, 1968:93)

Por otro lado, las inercias de origen institucional dentro de la SEP, su propio gigantismo, su permeabilidad a situaciones políticas concretas, y el hecho finalmente que funcione no como un Ministerio –con amplios márgenes de autonomía y asunción de responsabilidades–, sino como Secretaría de Estado, con márgenes reducidos de autonomía, vinculada a espacios de presión política y con relación añejamente establecida con el SNTE, de colaboración corporativa, la hacen una institución inviable para estructurar por sí sola reformas de alto impacto en el sistema educativo mexicano. No olvidemos que la reforma educativa salinista se quedó en el marco de las buenas intenciones, precisamente por las presiones políticas a que se vio sujeto el poder ejecutivo y que finalmente repercutieron en una mediatización de las reformas propuestas, cuando no en su abandono.

La propuesta giraría en torno a la creación de una institución autónoma, con capacidad jurídica propia, en un marco similar al del Instituto Federal Electoral, y con un Consejo Directivo integrado por ciudadanos –ciudadanizado, lo que implica que no deben existir miembros de partidos o del gobierno en él–, que funjan como su máxima autoridad, institución que por su condición jurídica, sea capaz de realizar un papel mediador entre la reforma educativa propuesta y las instancias educativas locales.

Esta institución, cuya calidad estaría determinada por la información recabada mediante su vinculación a la SEP federal, las Secretarías de educación de los Estados, y a través de redes locales a las escuelas, con un sistema de comunicación de alta tecnología, para mantener una estrecha vinculación con todas las escuelas del país, con funciones separadas de planeación y de control a nivel nacional y local, el que denominaremos a partir de ahora como Instituto de Planeación y Control Educativo (IPCE) –con la planeación y el control obligadamente separados institucionalmente, ya que uno prestaría servicios pagados mediante esquemas de presupuesto revolvente, para que pueda competir en la sociedad de mercado por la oferta de sus servicios, y el de control sería pagado con fondos fijos, evaluando a las instituciones educativas y al apoyo especializado que estas requieran, ya sea por parte de la misma institución en su ámbito de servicios, o de otras libremente elegidas, quedando claro con esta separación que no se puede ser juez y parte–. Institución que se caracterizaría en su ámbito de servicios por su capacidad de respuesta inmediata, para lo que deberá estar formada por especialistas en el ámbito de la gestión y la planeación estratégica, investidos de responsabilidad y sometidos a la rendición de cuentas, que funcionarían como la correa de transmisión que tanto necesita el descentralizado y muy deteriorado sistema educativo mexicano.

La institución propuesta, debe estar investida de considerable autoridad formal, debe crear y establecer una estructura informativa y comunicativa tanto a nivel federal como a nivel de los Estados, que garantice el desarrollo posterior de las

dependencias estatales en torno a su preparación técnica , el conocimiento de su misión en el nuevo proyecto y su vinculación a las nuevas tecnologías organizacionales y tecnológicas, para el manejo y desarrollo de sus propios sistemas de información, instrumentación, asesoría, colaboración, planeación y control de las organizaciones, todas bajo su esfera de influencia. Debe vigilar también que la red creada no duplique funciones o entre en conflicto con otras dependencias . El desarrollo de esta estructura organizacional debe incluir el establecimiento de normas y lineamientos a los que deben sujetarse las dependencias estatales y las propias escuelas, siendo que la institución ayudará a las dependencias educativas en la planeación y la administración del proyecto establecido, de tal modo que un sistema de información singularizado apoye el proyecto en cada entidad.

La institución debe aprobar todas y cada una de las solicitudes de asignaciones legislativas en el ámbito educativo de la federación, así como de cada Estado, y de cada escuela, de tal forma que las solicitudes no pueden quedar incluidas en el presupuesto de la Federación, de cada Estado y de cada escuela, a menos que el IPCE apruebe la solicitud, previa presentación y evaluación del plan estratégico correspondiente.

La estrategias organizacionales específicas estarían centradas en actividades de servicio, o servicios prestados a las dependencias estatales, las que deberán financiarse con fondos revolventes para agilizar su funcionamiento y desburocratizar su operación, en tanto que las de control tendrán que mantenerse dentro de las asignaciones fijas del fondo presupuestal general de la institución.

La idea central, es que esta instancia se administre para los servicios prestados, dentro de un margen mayoritario como una actividad de mercado competitivo, por lo que habría que conceder a cada institución educativa o de apoyo —dirección regional o escuela— la flexibilidad para recurrir a ella en cuanto a la prestación del servicio de asesoría, en planeación estratégica, capacitación de su personal u otros, o se pueda buscar a una instancia privada que maneje un mejor

servicio, a un mejor precio, evitando en lo posible un monopolio de los servicios prestados, de tal manera que las dependencias o instituciones escolares escogerán el servicio prestado por esta institución, sólo si la calidad, el precio y el servicio son los mejores.

En cuanto al manejo de los servicios vinculados a los fondos revolventes, el Consejo del IPCE, actualizará y/o aprobará las tarifas anuales de la organización, supervisando directamente el manejo de estos fondos a través de una comisión especialmente creada para tal efecto, de tal forma que los consejeros podrán asegurarse de que las tarifas y servicios prestados sean acordes con las necesidades de las instituciones involucradas y compitan dentro de un esquema de mercado que propicie la desburocratización.

El manejo de un modelo organizacional de este tipo, requiere de un cambio en los modelos operativos de las dependencias educativas de cada Estado, ya que se necesitarían implementar reformas organizacionales que propicien la autonomía de escuelas, un manejo propio de sus recursos y dotarías de mecanismos de organización y gestión adecuados a este proyecto, de esto hablaremos en el siguiente apartado.

En cuanto a su viabilidad económica, es importante mencionar que en el presente modelo desaparecen los cuerpos de supervisión y vigilancia de la SEP – tanto locales como a nivel central—, lo que proporcionaría una cobertura financiera para su operación, además de darle una vinculación con las instancias tradicionales, mediante el rescate de elementos que por su juventud, preparación o voluntad de superación, pudieran ser rescatados de estas instancias, en el entendido de que este cuerpo como tal no es operativo dentro del nuevo esquema de calidad, por los vicios corporativos y laborales que tiene.

7.6.1.2 El Modelo Hacia Adentro

Queda entendido entonces, que cada institución educativa tendrá un presupuesto fijo que cubra sus necesidades mínimas de supervivencia y de apoyo organizacional. Fuera de eso, cada institución tendrá que elaborar un plan anualizado de tipo estratégico, que será sometido a evaluación por parte del nuevo organismo, el cual recomendará en su caso la aprobación del presupuesto, o devolverá el proyecto escolar para su revisión y reestructuración. La institución podrá recurrir a la propia institución evaluadora para asesoría y apoyo en la planeación, o recurrir dentro del presupuesto de la institución a una instancia privada. La escuela como institución tendrá que entregar una evaluación del plan propuesto y estará sometida al final del periodo que compendió la planeación a una "rendición de cuentas". Esta sería tanto ante el Consejo Escolar interno, como ante el IPCE —como un producto de salida que les garantizaría una evaluación en el manejo presupuestal y de planeación para el próximo año—, y ante la sociedad de padres de familia y colegiados de maestros de cada institución, que ante procesos de evaluación continuos, estarían sometidos a la necesidad de impulsar la calidad.

La aprobación de los requisitos estratégico-organizacionales presentados para su revisión, abrirá las puertas a las instituciones educativas para planear su crecimiento y para manejar, tanto estímulos académicos como laborales, los que serán determinados normativamente a nivel general, y manejados y calificados por los Consejos Escolares de cada escuela.

El manejo del presupuesto autorizado, será evaluado por esta instancia autónoma, la que determinará si es necesario sanciones por incumplimiento. Para el caso de las denominadas escuelas unitarias de zonas marginadas que usualmente son muy pequeñas, éstas deberán desaparecer paulatinamente, creándose centros escolares regionales que proporcionen transporte y alimentación a los alumnos, además de los servicios que una institución escolar de alta calidad pueda proporcionar, en un horario amplio de servicios, que nunca será menor de 12 horas.

Las instituciones educativas podrán contar con el apoyo del IPCE, para encauzar administrativa, civil o penalmente las violaciones y desvíos presupuestales.

Para estructurar su organización en forma autónoma, cada escuela creará un Consejo Escolar a renovarse cada uno o dos años, formado en forma paritaria por maestros y padres de familia, cuyo número de integrantes dependerá del tamaño de la escuela, teniendo presente que para instituciones grandes, nunca será mayor a diez personas.

La presidencia del Consejo será rotativa, con voto de calidad del Presidente, siendo el Director miembro del mismo, sin perderse el espacio paritario, ya que será parte de los maestros, siendo que su presencia al interior del consejo tendrá el mismo peso que el de cualquier otro integrante del mismo.

La máxima autoridad escolar será el Consejo Escolar, siendo el Director un gestor de los mandatos de la misma, asumiendo un papel de liderazgo e impulsor de la institución.

Este consejo no eliminará o limitará otros tipos de consejos, como el Consejo Técnico, antes bien, promocionará su funcionamiento y vigilará su correcta operatividad, dándole sus propios espacios operativos y sometiénolo a la rendición de cuentas, dentro de sus esferas de responsabilidad —empowerment (Barzelay)—.

Se aconseja asimismo, que para que el modelo pueda operar, debe disponer del tiempo adecuado y pagado para sus reuniones, buscándose que en cada escuela los docentes tengan horario de ocho horas diarias reales como mínimo, con la remuneración profesional adecuada para un cuerpo colegiado de maestros, acabándose con los dobles turnos, y buscando que la escuela se integre a la comunidad mediante el ofrecimiento de servicios continuos —en actividades deportivas, artísticas y de apoyo pedagógico, con infraestructura acorde a la información que requieran los alumnos y maestros para la realización y actualización

de sus labores cotidianas—. El centro educativo deberá operar un mínimo de al menos doce horas diarias, buscando que este periodo pueda alargarse.

Dentro del modelo de ciudadanización, propuesto por el presente modelo organizacional, sería necesario crear la figura del ombudsman educativo, figura que se encargaría de proceder ante hechos marcadamente violatorios de los derechos educativos —a recibir una educación digna y de calidad que son parte de los derechos de crédito reconocidos por la ONU (C.Lafer, 1991:144)— de los clientes de la educación pública o privada, como serían los alumnos o los padres de familia, entorno jurídico que complementaría al modelo organizacional propuesto.

Existen muchas otras propuestas que serían motivo de profundas reformas administrativo-laborales, como sería que el consejo tuviera el poder de contratar y despedir al personal académico de la institución, situación que debe plantearse no sólo desde una perspectiva de mercado, lo que violaría los derechos individuales de los profesores y sería vista por el gremio más como un retroceso que como un paso adelante, en lo que además tendrían razón, por lo que estas reformas laborales no deben entenderse como una desaparición de derechos, sino como un fortalecimiento de los mismos acorde a la transición democrática que vive el país, donde la dignificación laboral y el profesionalismo —entendido como un espacio valoral intersubjetivo—, son parte esencial para el nuevo modelo de profesionales educativos que queremos.

En el sentido anterior, tendrían los maestros una instancia de defensa a la que accederían con el auxilio de su sindicato, o solos, y que sería un Tribunal Laboral Magisterial, que sancionaría bajo una reglamentación acorde al nuevo modelo, las decisiones en materia laboral que afectarían a los maestros en su forma y proyecto de vida y no los dejaría inermes en este nuevo modelo organizacional.

Sería necesario también una reforma de la SEP federal y de los Estados para dotarlas de un Consejo, pasando el Secretario a ocupar el mismo papel de liderazgo

que en las instituciones a su cargo. El cómo debe estar integrado este Consejo es algo que debe ser sometido a discusión por el Congreso de la Unión. El por qué de esta reforma, tiene su lógica en el intento de tener políticas educativas acordes con exigencias de continuidad, sacándolas de los procesos electorales sexenales y propiciando cierta independencia en la dirección, el origen y el sentido de las políticas educativas.

7.6.2 El Perfil Jurídico de la Nueva Escuela y la Profesionalización Docente.

La línea formativa debe tener como antecedente un marco legal que propicie la profesionalización de la labor directiva, esto es, que la inserte en un espacio competitivo democrático de alto rendimiento, desvinculándola del espacio corporativo patrimonial dependiente en el que actualmente se desenvuelve.

El marco legal, debe determinar que la antigüedad es una condición secundaria limitada y de entrada, fungiendo sólo como condicionante y no como determinante, y a partir de determinado número de años como maestro ante grupo --no comisionados en otros ámbitos administrativos--, que podría iniciar, sólo por dar un ejemplo con cinco años para la subdirección y siete años para la dirección, se evaluaría la formación curricular de los candidatos en torno a acreditaciones académicas en el ámbito de la gestión, que irían desde diplomados y especializaciones, hasta maestrías y doctorados llevados a cabo en instituciones de alto rendimiento --universidades--. También se evaluarían sus antecedentes laborales en torno a labores comunitarias, --trabajo con padres y alumnos--. Otro rasgo a evaluar sería el ámbito de la responsabilidad administrativa en su labor cotidiana en la escuela --asistencias, retardos y otros--, buscando que la evaluación en este campo sea definida empíricamente y no en forma valorativa, para evitar sesgos y dependencias corporativo-patrimoniales en la elaboración del perfil curricular.

En cuanto al ámbito laboral, estos trabajadores por el sólo hecho de acceder a puestos directivos, serán considerados de confianza, pero conservaran sus derechos laborales en torno a la jubilación, promoción salarial en su plaza de base,

antigüedad, incentivos, etc. De manera que en caso de que tengan que regresar al aula, lo hagan sin menoscabo de sus derechos.

En el otro extremo, dispondrán de acceso a instancias de apelación independientes de la SEP —en nuestro caso SEGEY— como podría ser el ya mencionado Tribunal Laboral, que con carácter resolutivo pueda revocar, si así lo considera pertinente, las decisiones de los consejos y de la propia Secretaría de Educación Pública, adquiriendo los maestros en sus diferentes funciones no sólo un cúmulo de obligaciones, sino también siendo sujeto de derechos, para que la función directiva sea realizada dentro de un ámbito de autonomía relativa, centrada en la búsqueda constante de la calidad, pero sin menoscabar los principios de justicia generales y de igualdad ante la ley a que todos tenemos derecho, por el simple hecho de ser ciudadanos.

Es importante dejar en claro, que lo que se busca es lograr un espacio público que propicie la autonomía administrativa y financiera —como un espacio de libertad— mediante una clara determinación de responsabilidades, vinculadas a un proceso de evaluación interinstitucional, centrado en forma interna en la autoevaluación y la evaluación por pares —tendencia que se perfila actualmente como la forma óptima de evaluación en instituciones educativas (Kells, 1994: 243)—, propiciando un sentido de responsabilidad, y marcando claramente a los clientes a los que deben rendirles cuentas, sean estas las autoridades, los alumnos —a través de los padres—, los padres mismos, o la institución organizacional de apoyo (IPCE), que en caso de ser necesario podrá emitir una recomendación ante el Consejo Escolar para que el maestro continúe como director, o regrese al nivel laboral anterior, dado caso que no pueda asumir el papel de líder y de gestor requerido por la institución educativa a la que pertenece.

Debemos buscar que la escuela sea una institución que aprenda a ser innovadora, o como dice Antúñez (1994:101):

“un centro escolar que funciona satisfactoriamente es aquel que está atento a las consecuencias del diálogo y de la interacción permanente entre sus propuestas y realizaciones y las exigencias del entorno. Es un proceso de reflexión en la acción en el que los interlocutores son, una parte, las personas que forman parte de la organización en sí, y, por otra, de la propia organización con el entorno”.

Los instrumentos de evaluación interna, serán determinados colegiadamente, y su evaluación misma, estará centrada en la evaluación por pares y en la evaluación del cliente, insertos estos actores en instancias organizacionales que a su vez deberán ser representativos de sus propias instituciones, desalentado la costosa, improductiva, vertical y autoritaria evaluación tradicional, que las más de las veces ante la fuerza del SNTE, sólo es un espacio de simulación de acuerdos fraudulentos para el ocultamiento de una alta ineficiencia escolar, y en el peor de los casos para encubrir casos de franca violación a los derechos del infante y de los padres mismos, en situaciones que son incluso del orden penal.

7.6.3 Propuestas para la Profesionalización y Transformación de la Gestión Escolar

7.6.3.1 El Sustento Teórico de las Propuestas

En el ámbito de lo inmediato, es importante ir sentando las bases culturales que nos ofrezcan a mediano plazo la posibilidad de efectuar cambios normativos e institucionales en el ámbito de la gestión.

En un primer momento, y para el Estado de Yucatán, nos plantearíamos un proyecto de investigación- acción, centrado en varias líneas estratégico participativas que se irían desarrollando en torno a un proyecto curricular implementado desde la unidad 31A de la Universidad Pedagógica Nacional de la Ciudad de Mérida Yucatán.

Este proyecto, estaría basado teóricamente en la idea orientadora del juicio reflexivo, que lleva a la pluralidad y que es condicionante del espacio público, así como éste lo es de la democracia moderna.

Este juicio en sentido kantiano, que es la vertiente teórica que aquí manejamos, y que nos serviría como contrapropuesta al hecho de que las instituciones educativas nacionales son centros autoritarios, donde privan prácticas irracionales –las así llamadas corporativo-patrimoniales– en sentido weberiano (1977: 192), con relación al esquema burocrático legal en el que se maneja la administración burocrática “moderna”. Instituciones que aparecen como impotentes ante la contingencia del mundo y ante la aparente irracionalidad de la política, donde hombres diversos concurren buscando intereses egoístas sin conocer las “verdades” establecidas dogmáticamente –el bien común, la unidad nacional etc.—, pero una vez que se apropian de estas, las consideran irreductibles, norman su acción y la orientan en función a estos intereses –que sospechosamente se parecen a los propios–, y crean, dentro de la educación pública estatal, un espacio autoritario desde el que ha sido imposible lograr la calidad, fruto aparente de la racionalidad.

Sin embargo, y a pesar de todos sus fracasos, estos hombres siguen viendo en la contingencia de la acción –centrada en la participación y el discurso que es connatural a la democracia–, sólo un error de los hombres y un esquema que destruye la “unidad” político-social. Buscan entonces corregir el conflicto y encontrar un plano armónico –idea surgida de la tradición platónica– en el que la nación pueda desarrollarse hacia un fin metafísico predeterminado, –el bien común, el bien de la nación etc.—, “verdad” ésta que consideran –siguiendo la tradición de Rousseau expuesta en su teoría de la Voluntad General– que debe ser antepuesta al egoísmo individual, y que al ser llevada al plano político destruye la contingencia –propia de la libertad– y la sustituye por el “autoritarismo patrimonial”. Quedan así destruidas las bases mismas de la acción política, despojando al hombre de su condición humana –la praxis basada en el discurso y la competencia (Arendt,)–, y destruyen la pluralidad, sustancia del pensamiento democrático actual, vinculado irreductiblemente –aquí tomamos la idea de que los modelos estratégicos de calidad son modelos democráticos de alto rendimiento– al concepto de calidad y eficiencia educativa que son en sentido kantiano, condición de ciudadanía.

Esta ilusión platónica, que en el pensamiento democrático encuentra sustento en el pensamiento de clásicos como Espinosa y Rousseau (Bobbio, 1986:87-108) y entre los pensadores contemporáneos, en el proyecto democrático autoritario de Schmid (Serrano, 1996:19-77), nos lleva a la ilusión de que la ley y el orden pueden ocupar el lugar del monarca ilustrado que en Hobbes y Hegel resuelven el problema de la irracionalidad del mundo.

La vertiente formal kelseniana que legitima la normatividad, es contraria a una visión democrática en la que “el sujeto se forja una opinión desde la postura de participante dentro de una comunidad con diversos intereses y puntos de vista” (Serrano: 87). En la que la legitimidad de la norma será fruto *del consensus iuris*, “en el que los hombres se reconocen no por lo que tienen en común como individuos concretos miembros de una familia, una etnia, un gremio etc., sino en su calidad de sujetos de derechos y deberes –“Personas” en sentido jurídico”–, (Serrano: 53).

Este modelo normativo que engloba el espacio público, está planteado en torno a la pluralidad, que hace posible la convivencia en torno a una variada y múltiple forma de “ser” en el ser humano, y en la diversidad, en torno a lo que ellos consideran como “vida buena”, “concepto que no hace referencia a una definición unívoca de justicia como valor supremo del derecho, sino a la autorrealización, que en cada caso particular se encuentra definida por diferentes valores”(Serrano:159).

Así que, tenemos por un lado la contingencia, que por su amplitud nos llevaría al desorden de la guerra en relación a lo que Hobbes denominaba como “estado natural” o estado de guerra, en el cual, el hombre es lobo del hombre. Por otro lado, si eliminamos esta contingencia, eliminamos el lado individual del ser humano, lo integramos en un todo totalitario y autoritario en el que no tiene cabida lo imponderable, lo que es por esencia la característica de los seres humanos como humanos, la contingencia de la vida, la cual, al quedar eliminada, hace desaparecer la pluralidad del mundo. En este sentido dentro del pensamiento arendtiano, es necesario buscar un punto intermedio, normativamente establecido, en el que la

contingencia propia de la pluralidad puede convivir con la certeza propia de la identidad común, y esto sólo se logra cuando "el derecho logra conjugar la función de limitar la contingencia y de mantener la pluralidad convirtiéndose en la garantía de la libertad, entendida no como estar fuera o romper la trama de relaciones preexistentes, sino en influir activamente en ellas".(Serrano:122).

Es así que la libertad, debe fundarse jurídica y normativamente hablando al momento de darse una relación recíproca o dialéctica si se quiere, entre la normatividad establecida, fruto del *consensus iuris*, y la pluralidad que se logra en el espacio público, capaz de refundar este espacio y lograr un nuevo marco normativo.

Por tanto, el espacio público es un lugar normativamente establecido en el que se da la pluralidad y encuentra su expresión la contingencia de lo propiamente humano, es ahí también el lugar donde se da la acción política que tiene como fruto el consenso que otorga la legitimidad. El problema en un primer momento, está en la creación de este espacio, que para nosotros es una posibilidad dentro de la autonomía relativa que conforma a nuestras instituciones educativas. El otro problema es, ¿cómo lograr que el individuo, el maestro, y el director accedan a ella?, y al llegar no consideren a este espacio como un coto privado, donde la única verdad y la única posibilidad de acción está autoritaria y verticalmente establecida, aquella que va de la SEP a la escuela, al maestro, al padre de familia y finalmente al alumno.

El requisito de la participación está en el juicio, que según Serrano (p.139), "denota una capacidad práctica de los individuos que les sirve como vía de sus acciones y que se encuentra estrechamente relacionada con lo que en la terminología filosófica tradicional se ha llamado prudencia, --*Phrónesis*: "sabiduría práctica"-- este sentido aparece cuando afirmamos que alguien posee o carece de "buen juicio" o "sano juicio", o cuando decimos que confiamos en su juicio".

Esta concepción del juicio, que en Hannah Arendt se convirtió en el requisito que todo individuo requiere para la deliberación práctica con vías a un curso de acción, y en el que se rescata la distinción aristotélica entre la *praxis* y el reinado de la práctica, y la *Techne* el reino de lo técnico, "demuestra que la política es una actividad basada en la *phrónesis*, irreductible a la actividad técnico-productiva asimilada a la *poiesis*" (Serrano: 139).

Según Kant (Cit Serrano:140) , el juicio es: "la facultad de pensar lo particular como contenido de lo universal. Si lo universal --la regla, el principio, la ley-- es dado, el juicio, que subsume en él lo particular --incluso cuando como juicio trascendental pone a priori las condiciones dentro de las cuales solamente puede subsumirse en lo general--, es determinante," pero si sólo lo particular es dado, sobre el cual él debe encontrar lo universal, entonces el juicio es solamente reflexionante".

El problema que nos incumbe está entonces en torno al juicio reflexionante, que es propio del ámbito de lo social, en donde no encontramos un cuerpo teórico duro que nos permita el juicio determinante.

¿Cómo validamos entonces este juicio?. Según Serrano (p:149), "debemos observar que en los juicios reflexionantes se da una comparación entre distintos casos particulares. Sin embargo, de acuerdo con la argumentación kantiana, no se puede enjuiciar un particular a través de otro particular, sino que, es preciso encontrar un *tertium quid* o *tertium comparationis*, esto es, un tercer elemento que tenga un carácter general y que esté relacionado con dos o más fenómenos particulares en cuestión, y a la vez que sea irreductible a ellos. En la búsqueda de este *tertium comparationis*, Kant apela a lo que él denomina el "sentido común" (*sensus communis*)".

El entendimiento común humano, que, "como meramente sano (no aun cultivado), se considera como lo menos que se puede esperar siempre del que pretende el nombre de hombre, tiene por eso también el humillante honor de verse

cubierto con el nombre de sentido común (*sensus communis*) ...por *sensus communis* a de entenderse la idea de un sentido comunitario, es decir de una facultad de juicio que permite al hombre, en su reflexión tener en cuenta por el pensamiento –a priori– el modo de representación de los demás y, al mismo tiempo, sostener su juicio en la totalidad de la razón humana, y así, evitar la ilusión que, nacida de condiciones privadas subjetivas, fácilmente tomadas por objetivas, tendría una influencia perjudicial en el juicio. Ahora bien, esto se realiza comparando su juicio con otros juicios no tanto reales, como más bien posibles, y situándose en el lugar de cualquier otro... (Kant; cit Serrano: 141).

Las máximas que guían a este sentido común, según Kant, en palabras de Serrano (p:141), son: 1) pensar por sí mismo 2) pensar en lugar de cada otro 3) pensar siempre consigo mismo.

El sentido común, no es entonces ese concepto marcado por una cultura de lo cotidiano, irreflexivo, con múltiples perjuicios, con ideas alienadas y masificadas por los *mass media*, sino que en Kant, “denota la facultad de cuestionar esos perjuicios mediante la reflexión autónoma y la confrontación con la pluralidad de juicios y la diversidad de puntos de vista que en ellos se manifiesta” (p. 142).

Por lo demás, según Arendt, (Serrano:143)“el poder del juicio descansa en un acuerdo potencial con los demás, y el proceso de pensamiento que se halla activo al juzgar, no es, como en el caso del proceso de pensamiento del razonamiento puro, un diálogo entre yo, y yo mismo si no que se encuentra siempre y primordialmente, e incluso cuando estoy completamente sólo, al decidirme por algo, en una comunicación anticipada con otros, con los cuales, finalmente tengo que llegar a un acuerdo”.

Es de este acuerdo potencial, de donde el juicio deriva su validez específica. Esto significa por otro lado, que tal juicio tiene que liberarse de las “condiciones subjetivas privadas”, es decir, de las idiosincrasias que determinan de una manera

natural la forma en que cada individuo considera su intimidad y que son legítimos en tanto sean solamente opiniones que se sostengan en privado, pero que no son adecuados para entrar en la plaza, carecen de toda validez en el dominio público.

Esta forma de pensar ampliada, "que como juicio, sabe como trascender sus propias limitaciones individuales, por otro lado no puede funcionar en estricto aislamiento o soledad, necesita de la presencia de otros, "en cuyo lugar", tiene que pensar, cuyas perspectivas tiene que tomar en consideración, y sin las cuales jamás tiene la oportunidad de operar en absoluto ...el juicio para ser válido depende de la presencia de otros" (Arendt, cit. Serrano: 142).

Siguiendo la lógica anterior, nos planteamos en que consiste el *tertium comparationis*, para lo que Arendt regresa a Kant, el que nos ofrece dos soluciones. 1) apelar a un principio de finalidad formal que estaría en función en una idea regulativa que se asume en un fin histórico (compartido como ley histórica) y que serviría como parámetro para juzgar acciones específicas, no siendo ésta la vertiente aceptada por Arendt, ya que ella evita pensar en torno a todo tipo de fines o principios universales.

La segunda, "se trata de la validez ejemplar ("los ejemplos son los vehículos de los juicios"), ...se puede encontrar o pensar en alguna mesa que se juzga como lo mejor posible y tomar esa mesa como ejemplo de cómo deben ser realmente las mesas -la mesa ejemplar (ejemplo viene de *eximere*, elegir algo particular). Esto es y permanece siendo un particular, que en su misma particularidad revela la generalidad que si no, no podría ser definida (Arendt, cit Serrano: 144).

En este sentido, Serrano nos aclara (p.145) que la definición del caso ejemplar, que nos sirve para juzgar a los otros casos particulares, "no es el resultado de una elección individual, sino una elección colectiva que surge dentro de la práctica social. Por otra parte, esa elección nunca es definitiva, sino en la dinámica social se

cuestiona de manera constante debido al permanente cambio de circunstancias y a la pluralidad de puntos de vista de los que debe considerarse como caso ejemplar”.

El individuo que emite un juicio reflexionante “no lo hace como ser racional en abstracto, sino como miembro de una comunidad, y en todos los casos, en referencia directa a los otros, quienes son los que aprueban o rechazan la validez de esos juicios. El carácter básico del juicio reflexionante es su aspecto público, y su continua corrección dentro de un debate de opiniones, y no el de acceder a una verdad, ...el único aspecto del acuerdo que debe permanecer, es el consenso de la necesidad de un perpetuo debate sobre lo correcto y lo incorrecto, lo legítimo y lo ilegítimo. Esta es una de las ideas básicas que subyacen a la democracia moderna” (Serrano: 45).

Siguiendo la lógica, y para deducir de lo anterior la segunda línea estratégica -la de transformación-- así llamada porque estaría dirigida a directores, subdirectores y directivos en general, tendríamos un diplomado (anexo), que estaría orientado no sólo a la adquisición de habilidades de gestión, sino principalmente a propiciar un proceso interno de transformación que tenga como fin lograr que los sujetos sean capaces de manejar, entender y percibir como adecuado, el uso del juicio reflexionante en el manejo cotidiano de su labor de gestión.

Esto sólo se puede lograr si partimos de concebir el proyecto curricular dentro de un espacio de transformación que sólo nos puede proporcionar la Investigación Acción Participativa (IAP), la que nos ofrece un proyecto metodológico que tiene como fin la transformación de los actores desalineándolos, o sea, que cumple con una de las condiciones que son indispensables para la aparición de este juicio.

Los procesos de ruptura y reconstrucción, se presentan como el centro del proyecto curricular planteado, proyecto que en forma de diplomado, y para Yucatán específicamente, ya fue aprobado por la UPN a nivel central (Ajusco) ofertándose e iniciando en la localidad en octubre de 1999 y terminó en julio de 2000, módulo

pagado con cupo completo, ya que de 30 lugares ofrecidos se terminó formando un grupo de 32 y terminaron 25.

El otro proyecto sería, el de una maestría en gestión escolar, y estaría planteada en nivel formativo, esto es, que estaría dirigida a profesores de nivel educativo básico, que estuvieran interesados en formarse dentro del espacio de la gestión escolar, un posgrado, que sería la base de su profesionalización y promoción futura. Sin embargo es importante dejar sentado que cada Estado tendría que definir sus propias modalidades académicas en función de su muy particular problemática.

7.6.3.2 La Maestría en Gestión

El proyecto de la maestría contendría cuatro líneas de investigación: la primera sería, la línea de innovación análisis y evaluación curricular de la propia maestría, y que sería la encargada de darle seguimiento a la misma, además de implementar un programa de evaluación de ésta en función de las necesidades propias de las labores de gestión a nivel local.

La segunda línea, se encargaría del seguimiento y de la evaluación, tanto de los alumnos de la maestría, como de los del diplomado, para delimitar el impacto de estos proyectos en el medio local.

La tercera línea estaría encargada de un proyecto de difusión y comunicación de los objetivos del proyecto en el ámbito de lo público --publicidad, no sector público--, para propiciar la formación de un ambiente cultural favorable en torno a la calidad de la educación, centrado en la democracia moderna, que nos permita comenzar a permear tanto a las instituciones locales --por medio de conferencias, pláticas, propuestas etc.--, como a la sociedad civil de nuestro Estado, (artículos periodísticos, foros y conferencias, etc).

La cuarta línea, estaría enfocada a la implementación normativa del espacio público que hemos esbozado anteriormente, y que sería la condición de factibilidad

de la implementación de este proyecto en forma integral –en forma jurídica e instrumental–.

En este ámbito es necesario abrir un paréntesis para indicar la importancia de normar no sólo a la escuela pública, sino también a la privada, ya que su inclusión es central dentro de la visión socio política de la problemática educativa planteada, siendo en particular un punto medular su universalización dentro del esquema de los derechos humanos –no se puede ver a la educación privada como sólo un asunto de oferta y demanda que sería regulado por el mercado, su estructuración normativa para incorporarla a esquemas democráticos, trasciende los esquemas económicos y se inserta en el ámbito de lo político, con fuertes connotaciones sociales– ya que su no inclusión significa desproteger en los hechos al sector potencialmente más ilustrado de nuestra población, condenándola al esquema americano (EEUU) –de una clase media desarrollada con características culturales de clase baja–, aunque esta inclusión no debe ser vista desde un espacio regulado por parte del Estado, sino como la oportunidad para exigir altos niveles de calidad a partir de visiones estratégico participativas.

Los dueños de las escuelas –por la situación tanto política como social que ocupa la situación jurídica de las instituciones particulares–, no pueden contemplar a las escuelas desde la misma óptica de un puesto de tamales, ya que si bien las nuevas formas estratégico participativas han ido permeando a las grandes instituciones privadas del país, a nivel micro —que es el lugar donde se encuentran las instituciones escolares privadas– se siguen manejando mayoritariamente formas organizacionales patrimoniales y autoritarias de baja competitividad.

Las cuatro líneas de investigación antes mencionadas serían el soporte sobre el que se apegaría el proyecto general, y nos serviría además para la formación de personal especializado en futuras etapas del mismo proyecto, además, los directivos-alumnos tendrían la opción de titularse –con su investigación– a más tardar seis meses después de finalizar la maestría, pues se entiende que el desarrollo del

proceso va incluido en la evaluación curricular de las materias de la línea metodológica. Basándonos en el análisis anterior se han diseñado 5 líneas curriculares en torno a la maestría, la que quedaría como sigue:

Línea	Materia
1. Línea teórico político	a)Historia de las ideas políticas b)Teoría política c)Principios generales de la administración pública moderna.
2. Línea de gestión .	a)Gestión I: el proceso de ruptura. b)Gestión II: el contexto socio jurídico c)Gestión III: el proceso de gestión d)Gestión IV: planeación y organización del proyecto escolar e)Gestión V Taller de planeación estratégica f)Gestión VI evaluación y presupuestación de proyectos estratégicos.
3. Línea de docencia y desarrollo humano	a) Docencia y desarrollo humano b)El Manejo estratégico del aula (Taller de constructivismo)
4. Línea curricular	a)Teoría del currículum b)Taller de diseño curricular
5. Línea metodológica	a)Metodología de la investigación I b)Metodología de la investigación II (tutorial) c)Metodoiología de la investigación III (tutorial).

La maestría estaría integrada inicialmente por cuatro equipos de trabajo, que para empezar planteamos como de siete estudiante cada uno, con un coordinador de la línea de investigación que fungiría desde el principio como tutor y asesor de titulación.

El Propósito General de la Maestría sería:

Si entendemos que la precondition básica para llevar adelante un proceso de gestión democrático es el poseer, "sentido común"; entendido como la capacidad para hacer el juicio reflexivo --que es condición para ejercer el liderazgo en cualquier grupo de gestión administrativa--, tenemos pues que la misión o propósito general del proyecto de maestría, estaría centrado en la formación del liderazgo para la conducción e implementación de un "proyecto escolar" democrático y plural, que tienda a implementar estrategias de calidad en todos los ámbitos del proceso educativo, en conjunto con todos los actores que participan directa o indirectamente de este fin.

Línea I Propósito General:

En la línea teórico-política funciona la estructura alrededor de la que se configura el proyecto de la maestría, y le proporciona a los alumnos, tanto los antecedentes históricos del pensamiento moderno --historia-- necesarios para entender los procesos políticos que permean nuestro tiempo, como las bases teóricas del pensamiento democrático contemporáneo estructurado alrededor del ámbito de los derechos humanos. Esta teoría está en el fondo de un proyecto público administrativo moderno denominado posburocrático, centrado en la participación y el compromiso que llevan a lograr una mística de trabajo grupal encaminado a lo que hoy llamamos "calidad" (Barcelay).

Línea II Propósito General:

La segunda línea específica de la maestría, contempla cuatro materias teóricas y dos talleres, las primeras van desde el rompimiento con los saberes

tradicionales del directivo educador, hasta la reconstrucción de estos saberes desde la óptica de los proyectos estratégico situacionales, que en nuestro caso deben desembocar en la conceptualización de lo que es un "proyecto escolar". En un segundo momento, con los talleres buscamos el desarrollo de ciertas habilidades en el ámbito del "management", que nos abran la posibilidad de que nuestros alumnos asimilen los elementos centrales del liderazgo moderno.

Línea III Propósito General:

La línea de desarrollo humano tiene como finalidad que las personas encargadas de la gestión escolar comprendan la naturaleza de la docencia y la situación actual del maestro como persona y como profesional. Los maestros son la piedra de toque del desarrollo humano en el aula, por lo que se hace necesario profundizar sobre el significado de su labor y de sus posibilidades y limitaciones concretas, para promover su desarrollo como persona y por ende como profesional, entendiendo que el significado de la palabra "profesionalismo", es una impronta de valores más que de conocimientos. El conocimiento de dichos temas es requisito indispensable para impulsar procesos participativos e innovadores en el campo educativo.

Línea IV Propósito General:

La cuarta línea de la maestría se enfocará al conocimiento teórico y técnico del currículum, entendido éste como un proceso dinámico y abierto a la crítica, dentro del cual los maestros se formarán y actualizarán. La primera parte de la línea se orienta a conocer los principales enfoques y problemas curriculares, y la segunda se dirige a la realización de propuestas curriculares concretas que mejoren los planes y programas de las escuelas y promuevan la formalización y actualización de los maestros.

Línea V Propósito General:

En esta línea se buscará proporcionar los elementos epistemológicos, metodológicos y las técnicas necesarias para realizar investigación educativa en

torno a la gestión escolar. Esta línea es el eje alrededor de la que girará todo el proceso pedagógico participativo de la maestría. Está pensada en forma tutorial, de acuerdo a los lineamientos de calidad de la UPN, que requieren de un máximo de 3 a 4 alumnos por asesor. Se estructura a partir del segundo semestre para tener un espacio que le permita a los alumnos pasar el primer filtro.

Prerrequisitos:

Los prerrequisitos a la maestría serían –además de los normales como una licenciatura afín, y el tiempo necesario para garantizar el buen éxito del estudio– tres de entrada: un curso de redacción, uno de manejo de internet y uno de estadísticas básicas, que se evaluarían como condición para la inscripción. Y habilidades de salida, que podrían segmentarse en varios semestres durante el desarrollo de la maestría, y que podrían acreditarse externamente en instituciones de prestigio aprobadas por la universidad, ya que constan de manejo de lenguajes de cómputo, puesto que el candidato debe manejar al menos un lenguaje para redactar –word, etc.–, el manejo de una base de datos, un lenguaje administrativo y uno estadístico –-Spss, etc.–. Esto completaría un círculo de saberes necesarios para el buen éxito de las labores administrativas en un ámbito público, como lo es una institución escolar dependiente de la SEP.

Para concluir, tendríamos dos observaciones en lo que se refiere a este apartado: con respecto a la carrera magisterial, se plantea una urgente reestructuración en la que se ataquen de fondo las simulaciones y otras formas de corrupción a que se a enfrentado este proyecto, tomando en cuenta los análisis recientes sobre sus logros, resultados y debilidades, para plantear formas de evaluación modernas, que estén mediadas por el trabajo colegial más que por el desempeño individual, y que premien o reconozcan más el trabajo institucional y la preparación académica integral. De esta manera, será a través de la institución –su organización, estructura, apertura social, vinculación, logros, etc.–, como se determine el nivel salarial en base a productividad. De esta forma se impulsaría

decididamente el trabajo institucional en relación tanto al ámbito social (alumnos, padres de familia), como a la calidad institucional y su estructura de organización.

Sólo si se logra profesionalizar a las instituciones educativas se podrá atacar el problema de la calidad, la solución a esta problemática parte de que podamos percibirla como un problema institucional y organizacional, y no sólo de individuos aislados o de gremios, –los maestros, y el sindicato–, lo que nos llevaría a crear un centro escolar de alta calidad, mediante marcos normativos e instituciones ciudadanas y autónomas que propicien y promuevan la autonomía, la responsabilidad y la rendición de cuentas, y desaparezcan la impunidad corporativa, basada en el patrimonialismo, fuente de nuestra endémica corrupción y causa de la simulación, mal tradicional del magisterio mexicano, y origen de la mala calidad de la educación en nuestro país.

CONCLUSIONES

A través de la presente propuesta, se intentó, en principio, dejar sentado que los problemas organizacionales dentro de la administración pública moderna, encuentran una nueva visión dentro de las teorías modernas de la democracia. Es así, que la vieja noción que hacía de la democracia sinónimo de la “democracia electoral”, ha quedado superada, para repensar la primera en función de una visión integral de la sociedad.

Ya el filósofo Norberto Bobbio, había planteado como colofón a su famosa obra, “El futuro de la democracia”, que la única solución a la dinámica social actual, dentro de los valores de las democracias modernas, se centra en vencer los obstáculos que a la sociedad civil le plantea su relación con el Estado moderno, en torno a una mayor apertura democrática. Y, como se hace imprescindible el comenzar a pensar la forma en la que el nuevo pensamiento democrático se pueda insertar en ámbitos tan privados como el de la familia, la empresa privada, o tan cerrados al cambio burocrático, como las empresas e instituciones del sector público.

También ya Robert Dahl, en su obra, “La democracia y sus enemigos”, plantea la importancia de la “cultura política” entendida como inclusiva y plural, elementos que fungen como condición primaria para la permanencia y el fortalecimiento de los sistemas democráticos contemporáneos.

Sin embargo, a pesar de las indudables aportaciones al ámbito de la teoría democrática de estos y otros teóricos, me pareció oportuno no plantear el presente proyecto a través de un concepto tan vago como el de la cultura política, sino a partir de la reflexión en torno al pensamiento kantiano que hace el paradigma arendtiano, específicamente, en torno a la recuperación del “juicio reflexivo”, como vía al “sentido común”. Y a partir de éste, girando en torno al espacio público, y al papel de las asociaciones de individuos libres, replantear el tema de la participación política como el centro cultural a partir del que podríamos insertar un proyecto educativo en torno a

la teoría "organizacional posburocrática" --del profesor Barcelay--, con una amplia recuperación de las técnicas estratégico-participativas para el ámbito de la administración y gestión pública.

El entramado anterior, me sirvió para insertar la complejidad del problema educativo y visualizar una vía de trabajo situacional que nos permitiera soluciones tanto a corto como a mediano plazo.

La propuesta final en si misma, es un proyecto de intervención estructurado en dos fases; la primera, el modelo organizacional, integraría los elementos teóricos que dan cuerpo metodológico al proceso de intervención en el ámbito de la gestión, --es oportuno aclarar que si bien este proyecto está presentado en forma individual, los temas y propuestas fueron analizadas colegiadamente en el entorno de las prácticas académicas de la Universidad Pedagógica, es así, que todo el esquema sobre la problemática de la dirección de un centro, fue planteado y discutido con grupos de directores e inspectores que forman grupos especiales en la licenciatura en educación en la modalidad de gestión del plan 94, las que fueron contrapuestas a su vez ante grupos de maestros que estaban en muchos casos adscritos a estos directivos. Este trabajo es pues no sólo fruto de una reflexión teórica en torno a la democracia y la cultura organizacional posburocrática, sino un mosaico vivo de la experiencia de un gran número de maestros y directivos escolares, que en el trabajo cotidiano, mosaico de discusión y participación continua en las aulas de la licenciatura, confirmaron en mucho los planteamientos aquí expuestos--.

La segunda fase, surge a partir de la propuesta de crear un espacio de formación y otro de capacitación, contemplando en el primero, acciones en las que el presente proyecto sería analizado, implementado, y reestructurado continuamente --su versión curricular--, a partir de cuatro vertientes o líneas de desarrollo e investigación, en las que maestros-alumnos, fungiendo primero como sujetos-objetos del proyecto de intervención, propiciarían "un cambio" en sus centros de trabajo y su entorno social, y en segundo lugar, a través de sus experiencias en

torno a la implementación del proyecto, fungirían como analistas del mismo, logrando que este proyecto nos ofrezca resultados en dos direcciones, uno externo hacia la sociedad –por sus frutos–, y otro interno –de investigación–, analizando su labor académica dentro de la presente propuesta, para matizar este “proyecto de intervención” como un proceso continuo de renovación –con cada generación de la maestría–, lo que nos llevaría a que el presente trabajo estuviera realizado dentro de la metodología específica de la planeación estratégico situacional .

Los resultados obtenidos de esta implementación, al ser analizados en las dos vías antes mencionadas nos daría la parte de la evaluación y renovación procesual y continua del proyecto.

En cuanto a los sustentos epistemológicos, en el capítulo uno se justifica el modelo implícito en el cuerpo del trabajo, el que está sustentado en la “hermeneútica comprensiva”, que va de lo científico a lo razonable y deja de lado la “verdad científica”, autoritaria y antidemocrática, que al ser trasladada del ámbito de las ciencias naturales a las sociales, predetermina desde la razón, lo superfluo del ser humano, lo transforma en objeto –lo cosifica– y hace de él parte de esa “masa humana”, indeterminada, sin rostro y a merced de los medios, pero también a veces violenta, inhumana y cruel, que se alimenta del morbo cotidiano que surge de la lectura de su propia desgracia.

Pensamos en un México, que requiere cada vez más de individuos que sean capaces de incorporarse a los nuevos marcos de la globalización, que quiere disminuir las asimetrías propias del TLC, que nos quiere vestidos de una ética para el trabajo que impulse la productividad de las empresas y desarrolle la calidad de vida de los individuos en un marco de consumo responsable. Es necesario pues plantear el problema del ¿cómo hacerlo?, hay que pensar desde una óptica renovadora, centrada en lo nuevo, desde lo político, en la democracia, que ante el fracaso primero de la revolución con su corte populista, y después de los modelos tecnocráticos de corte racional por los que hemos transitado ya más de 18 años,

requiere de una oportunidad para revalorar la cualidad innata que todos tenemos para la participación y el discurso, y para esto, necesitamos de un nuevo modelo educativo que propicie una vida democrática y participativa, una nueva polis centrada en la integridad y el respeto que todos nos merecemos como seres humanos.

En el capítulo segundo, se efectúa un análisis comparado de las diversas posiciones que existen en el ámbito de la gestión o gerencia pública, así como el planteamiento teórico del modelo de gestión pública propuesto, además, se definen los parámetros de calidad internacional manejados y propuestos a partir de las propuestas de los organismos internacionales que coadyuvan en la educación a nivel internacional.

El fracaso final de los proyectos históricos del siglo XX que se centraron primero en la justicia social, que deviene de un Estado omnipotente, y después, en la racionalidad técnica de un Estado autoritario, es el marco en que se encuadra el capítulo tercero, en el que se plantea este fracaso a partir de la incapacidad de fundar la libertad. Una visión que liberales como José María Luis Mora, o Vasconcelos en un periodo más reciente, nos legaron, pero no pudieron nunca cimentar por las fuertes contradicciones históricas que vivieron, fruto de la consolidación política que una república surgida de la violencia revolucionaria requería.

La omisión de la libertad, nos impidió incorporarnos a la tradición republicana de la "igualdad ante la ley", principio que impide la impunidad y la discrecionalidad, y que toma la vertiente de la justicia a finales del siglo XX, con el postulado que da origen a la democracia moderna, que es, "el derecho a tener derechos", fundamento de los derechos humanos modernos que suscribimos como irreductibles al normarlos como garantías individuales al interior de nuestra Constitución, y más tarde, al integramos a la ONU, suscribiéndolos como nuestros principios fundamentales, más allá de toda soberanía.

Sin embargo, una cosa es suscribirlos y otra hacerlos efectivos. La omisión que endémicamente hicimos de la dignidad individual, de sus derechos, y el empobrecimiento conceptual que heredamos de la tradición socialista al hablar de la “nación” y el “pueblo”, así como el poner, “lo común” por encima de “lo particular”, propiciaron los principios de impunidad e irresponsabilidad jurídica y política que dieron origen y continuidad a nuestro fracaso como república, y que provocaron que el derecho a una educación de calidad nunca fuera posible.

En el capítulo cuatro, se parte de reconceptualizar lo que es el “mercado” a partir de una crítica a su uso desde la óptica neoliberal, situándolo en la teoría de la democracia posmoderna, delimitando los principios centrales de este nuevo paradigma que reinserta al “mercado” en la esfera política, de la que nunca debió de haber salido, desapareciendo la dicotomía economía vs política, en el marco de una sociedad plural y educada. La condición para estructurar la idea anterior se dió a partir del manejo de una dicotomía vigente en nuestro país, la de educación vs justicia social, la cual es vista desde la perspectiva histórica de la educación en México. Visión, que al buscar la justicia social desde el ámbito de lo específicamente educativo, propició un deterioro continuo de la calidad de este sistema, y en la vida cotidiana nos llevó entre otras causas, al deterioro de los niveles de vida de la población, correlativo a su bajo nivel cognitivo, que la escuela no a querido o no a podido desarrollar.

El manejo de esta última dicotomía, y su resolución a partir de la visión de la educación integral en un entorno democrático, propiciaría la calidad educativa, y al mismo tiempo, resolvería la exigencia constitucional de una educación valoral como condición para una mayor justicia social.

El capítulo cinco, nos plantea los elementos teóricos centrales de la autonomía como condición para la calidad, y lleva a cabo un proceso de vinculación con los planteamientos que sobre calidad educativa proponen los organismos internacionales más relevantes en este campo y en el campo económico, buscando

insertar el proyecto dentro de la lógica del capital y la productividad, que a nivel internacional son centrales para el financiamiento de un proyecto educativo, en un país con fuertes ligas multinacionales.

En el capítulo seis, nos damos un espacio para dejar plasmados los propósitos del presente proyecto, así como la presentación metodológica del mismo, con el planteamiento de problema, su delimitación y justificación

En el capítulo siete, se retoman los elementos teóricos planteados en los capítulos anteriores, para reestructurarlos a través del modelo posburocrático. Dado que la idea es plantear un modelo estratégico situacional, se utiliza el caso del Estado de Yucatán para el planteamiento, de esta forma, se integra una alternativa estratégica que da cuerpo al proyecto descrito inicialmente.

El desarrollo del proyecto se estructura alrededor del Acuerdo para la Modernización Educativa, y después de un análisis general, se integra con el Convenio que la federación celebra con el Estado de Yucatán para la implantación del Proyecto de Modernización. De esta manera, se maneja en forma alternativa tanto el proyecto en general, como el convenio en específico, llevando a cabo un análisis continuo tanto de las debilidades del propio acuerdo, como de la forma en que se ha llevado a cabo su implantación en el Estado.

Recapitulando, vemos que iniciamos el capítulo anterior con la estructuración del proyecto al interior de una sociedad de mercado, analizando las formas en que debe entenderse esta posición en relación al modelo organizacional propuesto. Se describe el concepto de calidad y se plantean los propósitos generales que debe buscar una educación de este tipo.

En un segundo momento, se plantean las líneas estratégicas que son el fondo del Proyecto para la Modernización Educativa, la primera de las cuales nos habla de la organización del sistema educativo. Este punto parte de la justificación de la

federalización o descentralización del propio sistema, centrando nuestro análisis en torno a las debilidades que luego de más de siete años se pueden detectar, y de la forma en que este proceso ha afectado a la educación, los grados de deterioro que ha producido, y la cada vez mayor necesidad que hay por buscar una solución a la improvisación y premura con que se efectuó, así como los costos derivados de no tomar acciones urgentes y radicales que eviten su cada vez mayor degradación.

A partir de la reflexión anterior, describo cual sería el modelo de un auténtico federalismo educativo, para después explicar como debe estructurarse una nueva participación social dentro de los parámetros de la democracia posmoderna y el nuevo replublicanismo, descripción que surge de la nueva noción de ciudadano.

Al contemplar la idea de una nueva participación social, parto de la crítica desde la que es ésta es concebida por el propio Proyecto de Modernización, y el fracaso que se dio en su implementación, donde pareciera que fue planteada para acabar con la gratuidad de la educación básica, y no para proporcionar nuevas formas de calidad educativa mediante la inserción de los directamente involucrados en el proceso educativo, sus verdaderos "clientes", los padres de familia.

A continuación, se analiza la "actualización, capacitación y superación del magisterio", estrategia que refleja con mayor claridad los límites del Proyecto de Modernización. Las propuestas para llevar a cabo la que debería ser la acción más importante para el nuevo impulso educativo hacia el nuevo milenio, son un reflejo de los límites a que ha llegado el viejo sistema corporativo mexicano en su afán modernizador. La simulación, centrada en la corrupción y las prebendas han invadido todo el esquema planteado para la superación del magisterio, empezando por la Carrera Magisterial, la que se ha vuelto "un botín" en la lucha corporativa entre el poder del SNTE, y la Secretaría de Educación Pública, donde las sucesivas evaluaciones obedecen más a los límites presupuestales, que a un afán por mejorar la calidad de la labor del docente, y es un triste remedo de la idea original. No en

vano los maestros haciendo gala de ese humor trágico propio de nuestro pueblo, han dado en llamarla, "barrera magisterial".

Finalmente, en este mismo y último capítulo, se plantean los elementos centrales del modelo organizacional propuesto y las diversas soluciones en los ámbitos analizados previamente, entre las que cabría destacar, a nivel macro, la importancia de crear un organismo ciudadano a la manera del IFE, que nos permitiera superar de un solo golpe las inercias corporativas por las que transita el modelo educativo mexicano, que sirva como correa de transmisión entre la federación y los estados y entre los estados y los centros escolares, bajo la premisa de una autonomía presupuestal y operativa de los mismos centros, en torno a la configuración de un proyecto escolar anualizado, y bajo condicionantes laborales que propicien la profesionalización del centro, convirtiéndolo en el eje del nuevo proyecto educativo.

Otro eje de la propuesta, son los consejos, los que estarían presentes tanto al interior del centro escolar, como en los órganos ciudadanos propuestos, y en la propia SEP, con el fin de superar los esquemas políticos partidistas y transexenales por los que hemos pasado y dentro de los que seguimos insertos, sacando al espacio educativo de los límites partidistas, y de las visiones políticas maximalistas, e incrustándolo en un modelo ciudadanizado, que conciba a la política desde la óptica de la participación continua del ciudadano común, dando solución al ya añejo y siempre presente dilema entre la democracia representativa y la democracia directa, siempre al interior de un proceso de maduración democrática, en el que podamos iniciar la refundación de un modelo republicano propio y muy particular, acorde a nuestra realidad y a nuestra tradición histórica.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GARCIA, "Marco Normativo Jurídico para la Educación de los Valores en México", en: *Política Educativa y los Marcos Normativos, México, Antología UPN, 1994.*

ANTÚNEZ, Serafín, "La Autonomía de los Centros Escolares, Factor de Calidad Educativa y Requisito para la Innovación", en: *Revista de Educación, Madrid, Secretaría de Estado de Educación, Centro de investigación, Documentación y Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia, num. 304 (mayo-agosto), 1994*

ARENDT, Hannah, *Crisis de la República*, Madrid, Taurus Ediciones S.A., 1973.

ARENDT, Hannah: *Sobre la Revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 1988

ARENDT, Hannah, *La Condición Humana*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993

BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia*, FCE, México, 1998.

BARRÓN TIRADO, Concepción. Rojas Moreno Ileana. Sandoval Montaña Rosa, "Tendencias en la Formación Profesional Universitaria. Apuntes para su Conceptuación", en: *Perfiles Educativos*, num. 71, México, UNAM, CISE, 1996, p.65.

BEHN, Robert D., "La investigación del análisis de casos y la eficiencia administrativa: como guiar a las organizaciones a la cima de las dunas de arena, en: Bozeman, Larry, *La gestión pública su situación actual*, FCE, México, 1998.

BOBBIO, Norberto y Bovero Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder político*, México, Edit. Grijalbo, 1985.

BOBBIO, Norberto y Bovero Michelangelo, *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*, México, FCE, 1986.

BOBBIO, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, México, FCE, 1987.

BOZEMAN, Barry, *La gestión pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

BRACHO, Teresa, *El banco mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*. México, CIDE, 1992.

BUGLER, Daniel, "El impulso de la tecnología o la realización del programa: el interés en nuevas tecnologías de información dentro de las organizaciones públicas", en Bozeman, Larry, *La gestión pública su situación actual*, FCE, México, 1998.

CANSINO, Cesar, *Historia de las Ideas Políticas*, México, Ediciones del Centro de Estudios de política Comparada, A. C., 1998.

CASANOVA Cardiel Hugo, Gobierno universitario: perspectivas y análisis, en: Universidad contemporánea, Tomo II, México, CESU (UNAM) coed., con edit Miguel Ángel Porrúa, 1999.

CEPAL/UNESCO, "Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad Santiago de Chile", México, en: *El Entorno Socio Cultural y la Gestión Escolar*. Antología Básica UPN, 1994.

COCKCROFT, James, *Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Serie popular Era, 1974.

CUMBERLAND, Charles C, *Madero y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

CUMBERLAND, Charles C, *La revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

DAHL, Robert A, *La Democracia y sus Críticos*, Madrid, Paidós, 1992.

DEBRAY, Regis, *La república explicada a mi hija*, México, FCE, 1998.

DELORS, Jacques, *La Educación Encierra un Tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, México, Ediciones Unesco, 1997

DIMAGGIO, Paul, "Construcción de un campo organizacional como un proyecto organizacional: Los museos de arte de los Estados Unidos, 1920-1940", en: Walter W. Powell y Paul J DiMaggio Comp., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.

EMMERT, Mark, et. al., "La gestión pública en el futuro: la postortodoxia y el diseño de la organización", en Bozeman, Larry, *La gestión pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

ESCUADERO, Muñoz Juan Manuel, "La innovación y la organización escolar", en: Pascual, Pacheco Roberto (coord.), *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*, Madrid, Narcea, 1988 (segundo congreso mundial vasco).

FERNÁNDEZ, Santillan José (comp.), *Norberto Bobbio, el filósofo y la política*, México, FCE, 1996.

GAIRIN, Joaquín, "Autonomía Institucional. Concepto y Perspectivas", en: Aurelio Villa, *Autonomía Institucional de los Centros Educativos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1994

GIMENO, J., "La Encrucijada actual de la reforma", en: *Organización y gestión educativa*, Madrid, num. 1, 1994,

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1997.

GOLEMBIEWSKI, Robert T., "Evaluación crítica de "Refounding Public Administration". en: Bozeman , Larry, *La gestión Pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

GÓMEZ, Victor Manuel, "Universidades de ciencias, investigación educativa y formación de docentes (condiciones académicas para la constitución interdisciplinaria del saber educativo)", en: *Perfiles educativos*, num. 71, México, UNAM, Centro de Investigación y Servicios Educativos, 1996, p.10.

GÓMEZ DACAL, G y otros, *Técnicas y Procedimientos de Inspección educativa*, Madrid, Escuela Española, 1993

HERRERA MÁRQUEZ, Alma, "Formación Científico Profesional: Propuesta para la Universidad Pública de México", en: *Perfiles Educativos*, num. 71, México, UNAM, CISE, 1996, p.42.

IMMEGART, Glen, Pascual Roberto, Immegert Mary Lou, *Formación de Directores de Centros Educativos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995

KELLS, H.R. Pam, Maassen y J.D, "El modelo básico para la gestión de calidad en la educación superior", *La calidad y la gestión escolar*, México, Antología UPN, 1994.

KUHN, T.S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1986.

LAFER, Celso, *Ensayos Liberales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

LAFER, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos*, México, FCE, 1994.

LAIDI, Zaki, "El porvenir de la izquierda", México, *Nexos* 249, septiembre de 1998, p.23-27.

LATAPÍ, Pablo, "Ley que Perjudica a la Escuela", en: *Proceso*, México, CISA, num. 809 (4 de mayo), 1992, p.38.

LATAPÍ, Pablo, "Carlos Ornelas, El sistema educativo mexicano, reseña", en: *Universidad y Sociedad, la Inminencia del Cambio*, México, CESU, UNAM, 1996.

LATAPÍ, Sarre Pablo, *Un Siglo de Educación en México*, México, tomo I, Fondo de Cultura Económica, 1998.

LHÉRISSON, Hugues Harry, "estudio introductorio", en: Naomi B Lynn, *Administración pública, el estado actual de la democracia*, México, FCE, 1999.

LINDBLOM E., Charles, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1991.

LIRA, Andrés, "Las Opciones Políticas en el Estado Liberal Mexicano, 1853-1910", en: *Formación Docente Escuela y Proyectos Educativos*, México, Antología UPN, 1994.

LYNN, Jr. Laurence E., "La realización de las políticas como un bien colectivo: Una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales", en: Bozeman, Barry, *La gestión Pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

MARÍN MENDEZ, "Dora Elena: La Acreditación de Carreras Universitarias. Una Tendencia actual en la Formación de Profesionales Universitarios", en: *Perfiles Educativos* No 71, México, UNAM, CISE, 1996, p.30.

FROST-KUMPF, Lee y WECHSLER, Barton, "Una metáfora arraigada en una fábula", en: Bozeman, Larry, *La gestión pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

MAESTRE, Agapito, *Reflexión Metapolítica. Crisis de Saberes Sobre la Política*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., Colección Cuadernos de Investigación núm. 1, 1999

MAESTRE, Agapito "La Cuestión Democrática: Para Explicar las Transformaciones de la Política", *Metapolítica*, México, Vol., 1, num. 4 octubre-diciembre, 1997.

MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1978.

MÉNDEZ, José Luis, "Estudio introductorio" en: Peters, B.Guy, "*La política de la burocracia*", México, FCE, 1999.

MENDUS, Susan, "La pérdida de la fe: feminismo y democracia", en: John Dunn (comp.), *Democracia, el viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets editores, 1995.

MOGUEL, Idolina, "La Dirección Escolar", en: *El maestro*, México, No 67, Consejo Nacional Técnico para la Educación, SEP, 1998

MONCLÚS, Antonio y Sabán Carmen, *La Escuela Global*, México, FCE. Ediciones Unesco, 1997.

ORNELAS, Carlos, *El Sistema Político Mexicano*, México, FCE, 1995.

PAOLI, Franciosco José, *Yucatán y los Orígenes del Nuevo Estado Mexicano*, México, Ediciones Era, 1984

PASCUAL, Pacheco, "La Función Directiva en el Contexto socio-educativo actual", en: *La Gestión Educativa ante la Innovación y el Cambio*, Madrid, Narcea, 1988.

PETERS, B. Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.

PIA, Lara María, *La Democracia Como Proyecto de Identidad Ética*, México, Anthropos ,UAM, 1992.

POWEL, Walter y DiMaggio Paul, "Retorno a la jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en:

Powel Walter y DiMaggio Paul coord., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.

ROBERTS, Nancy, "Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias", en Bozeman, Larry, *La gestión pública su situación actual*, México, FCE, 1998.

ROBLES, Gregorio *Introducción a la Teoría del Derecho*, Madrid, E. Debate, 1996.

RÓDEL, Frankenberg y Dubiel, "El Dispositivo Simbólico de la Democracia", *Metapolítica*, México, Vol, 1, Num., 4, octubre-diciembre, 1997

ROMERO, Jorge Javier, "estudio introductorio", en: Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, Comp., *el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.

ROSALES, GONZALEZ Margarita, "La pobreza en el campo yucateco", en: *sección local*, Mérida, Diario de Yucatán, 10 de enero de 2000, p.1.

SEP, *Ley de educación del Estado de Yucatán*, México, Gobierno del Estado, Decreto num. 124, 30 de junio de 1995.

SEP, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Gobierno de la República, 18 de mayo de 1992.

SEP, *Convenio que –de conformidad con el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica– celebran el ejecutivo federal y el ejecutivo del Estado libre y soberano de Yucatán*, Gobierno del Estado, 18 de mayo de 1992.

SCHMELKES, Silvia, *"Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas"*, México, OEA-SEP, 1992

SCHMELKES, Silvia, "La Formación Valoral y la Calidad de la Educación", en: *Política Educativa y Los Marcos Normativos*, México, Antología UPN, 1994.

SCHMELKES, Silvia, *"La Calidad en la Educación Primaria"*, México, FCE, 1997.

SCHMELKES, Silvia, " La calidad de la educación básica: Conversaciones con maestros", *Documento DIE 48* Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. México, 1997.

TORRES, Rosa María, *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*, ponencia presentada en el seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educacao no Brasil", organizado por Acao Educativa, Sao Paulo, 28-30 Junio, 1995.

TSCHORNE, Patricia et al, "Que Podemos Ofrecer", en: *Padres y Madres en la Escuela: una Guía para la Participación*. México, Paidós, 1992.

VERA, Rosa, "Reformas a la educación normal durante el sexenio 1970-1976", en Latapí, Pablo (coord.), *Educación y escuela*. Tomo I, México, Ed. SEP-Nueva Imagen, 1991, p.355-370.

WITKER, Jorge, Larios Rogelio, *Metodología Jurídica*, México, Mc Graw Hill, 1996.

WOMACK, John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1978.