

## La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa

*Francisco Miranda López\**

### RESUMEN

En este documento se realiza un análisis de la política educativa del gobierno de Vicente Fox en México. Se toma como eje de análisis el concepto de Estado nacional de competencia para derivar las implicaciones y retos de las políticas de competencia institucional en educación, orientada a garantizar calidad y equidad frente a las crecientes desigualdades sociales del país. Con base en ello se valoran las tendencias de cambio y las tensiones de la competencia institucional respecto a la estructura corporativa tradicional, que ha sido el centro de las decisiones en materia de recursos, representación, organización, procedimientos, culturas y prácticas institucionales en el sistema educativo mexicano.

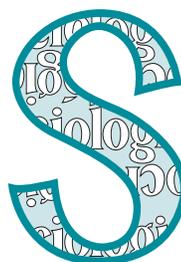
**PALABRAS CLAVE:** globalización, neoliberalismo, política pública, Estado nacional de competencia, corporativismo, competencia de mercado, competencia social, competencia institucional.

### ABSTRACT

This document analyses the current educative policy of the government of Vicente Fox in Mexico. The essence of the analysis has to do with the concept of *national state of competence* in order to derive the implications and challenges as regards the policies of institutional competence within the education that is oriented towards guaranteeing quality and equity when dealing with the increasing social inequalities of the country. Based on the last mentioned, the tendencies of change are valued as well as the tensions of institutional competence in regards to the traditional corporate structure, which has been the core of the decisions pertaining to resources, representation, organization, procedures, cultures and institutional practices within the Mexican educative system.

**KEY WORDS:** globalization, neo-liberalism, public policy, national state of competence, corporativism, market competence, social competence, institutional competence.

\* Investigador del Centro para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales (Cedico XXI) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Carretera Pachuca-Actopan km 4, C.P. 42160 Pachuca, Hidalgo. Correo electrónico: fmiranda@sep.gob.mx



*A Paco y Camila*

## INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO tiene el propósito de construir un marco de interpretación sobre la reforma de la política educativa que se expresa actualmente en el gobierno de Vicente Fox. Se considera a este gobierno un parteaguas en la historia política de México, debido a que representa el primer gobierno de alternancia desde que el PRI tomó el poder en 1929, condición que permite evaluar las decisiones y estrategias de política en un sector que ha sido de capital importancia para la estabilidad y la legitimidad del régimen, hoy en día sometido a las presiones de la competencia global y las exigencias de igualdad y desarrollo interno.

En el texto se toma como eje de análisis la idea de *competencia institucional* por considerar que encierra diversos temas de interés para discutir la política educativa actual. Debido a que el intento es más teórico que descriptivo, se otorga mayor relevancia a la construcción analítica y sólo se alude a la evidencia empírica para ilustrar tendencias. Por razones de espacio omitimos la especificación detallada de los hechos y procesos de política limitándonos a realizar los señalamientos básicos.

Presentaremos argumentos y algunas evidencias que servirán como elementos para discutir dos hipótesis centrales: 1) que el sistema corporativo está siendo cuestionado desde la competencia institucional, lo que ha propiciado al menos una tendencia de transformación en la lógica convencional de la política y la organización del sistema educativo;

y 2) que los procesos de tensión y cambio, que afectan en particular al componente organizativo y de gestión de la política y del sistema, se confrontan con la reproducción de los mecanismos tradicionales de arreglo político, vinculados con la representación, la agregación de intereses y la participación política en el sistema educativo.

La estructura analítica del trabajo tiene distintos componentes: inicia con un balance de los enfoques de análisis de la política educativa con la idea de justificar un marco analítico de política pública considerado como un paradigma emergente y desde donde parte la reflexión del presente trabajo.

En segundo lugar, se plantea un marco general de referencia para discutir la política educativa desde la globalización y el neoliberalismo con base en el concepto de Estado nacional de competencia como guía de análisis e interpretación. En seguida se presenta una breve descripción de la arquitectura de la política educativa del gobierno de Fox con el fin de identificar el peso que tienen las orientaciones de competencia gerencial. En cuarto lugar, se realiza un ejercicio de análisis para la interpretación de la política en términos de las tendencias y tensiones entre el corporativismo y las lógicas de competencia institucional, con base en las cuales se discuten varios niveles de la política pública en educación: recursos, representación, organización, procedimiento, cultura y prácticas. Finalmente, se hace un resumen de los argumentos centrales presentados a lo largo del trabajo y se formulan diversas líneas de reflexión que intentan delinear la agenda pendiente de la transformación de la política educativa mexicana.

### **EL CAMPO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO**

Los estudios y análisis de las políticas educativas en México tienen una trayectoria importante. Desde que el sistema educativo mexicano se consolidó y se incrementaron las acciones del Estado en esta materia con un proyecto amplio de penetración social, la reflexión sobre la política educativa también adquirió mayor relevancia. Sin embargo, tales reflexiones estaban muy vinculadas a los ámbitos del debate político e ideológico, propios de los círculos intelectuales asociados al poder o a la formación de la opinión pública. En el marco de las propuestas teóricas y metodológicas de algunas ciencias sociales, el estudio

sistemático de la política educativa es un fenómeno reciente que, con avances graduales y parciales, cubre un periodo de interés de poco más de diez años.

Nos parece útil construir un breve marco de referencia acerca de las enseñanzas que han aportado los estudios sobre la política educativa en México, con el propósito de aprender algunos elementos básicos que ilustren lo que consideramos el eje de la transición de la política educativa: la crisis del corporativismo y la emergencia de una nueva propuesta de organización (paulatina y sinuosa) y el funcionamiento institucional, marcado por los imperativos de la competencia institucional y la modernización de la gestión.

Conviene señalar que en el proceso de consolidación del campo hay algunos momentos y trayectorias que han dejado huellas y, en conjunto, constituyen el espacio de contribuciones y vacíos que hoy caracterizan la investigación sobre las políticas educativas en México. Es pertinente reconocer el mapa de su evolución para situar el análisis del presente ensayo, que parte de las perspectivas recientes de *policy analysis* y plantea una preocupación medular por las transformaciones políticas de orden estructural y organizacional del sistema educativo. En particular, se usan como criterios de periodización las perspectivas y temas dominantes que se pueden identificar en distintos bloques de indagación.<sup>1</sup>

En un primer intento de periodización se pueden observar las siguientes tendencias y contribuciones.

#### LA MIRADA HISTÓRICA<sup>2</sup>

Sin lugar a duda, los primeros análisis sistemáticos para pensar la política educativa en México han corrido a cargo de los historiadores. En ocasiones, como parte de los esfuerzos de reconstrucción de la historia general de la educación o de la pedagogía en México, y en otras

<sup>1</sup> El ejercicio de periodización se justifica sólo en términos de un esfuerzo de agregación de temas y énfasis de trabajo, sin tomar en cuenta el grado de sistematización de la obra realizada. En ese sentido, se hace referencia a trabajos de investigación, ensayos y diversos esfuerzos monográficos que pretenden ilustrar tendencias y particularidades fundamentales de la reflexión dentro del campo de estudio de las políticas educativas en México.

<sup>2</sup> Esfuerzos connotados en este ámbito han sido los desarrollados por personalidades como Francisco Larroyo, Ernesto Meneses, Fernando Solana, Cardiel Reyes y Josefina Zoraida Vázquez.

más específicas, los diversos análisis históricos manifestaron preocupación sobre la política educativa y permitieron establecer sistemas de clasificación en esa materia, incluso en algunos casos se desarrollaron descripciones exhaustivas de momentos, hechos cruciales y programas educativos fundamentales elaborados por el gobierno en turno, considerando diversos criterios de reconstrucción y análisis: factores ideológicos, relación entre los grupos de poder y las fuerzas políticas con mayor presencia, estilos personales de gobernar, atención a los diversos grupos étnicos o sociales en el país, recepción nacional de los debates pedagógicos y políticos del momento o compromisos fundacionales y sociales del Estado para favorecer la integración nacional.

### *LA PERSPECTIVA ECONÓMICA<sup>3</sup>*

Durante la década de los setenta inició la trayectoria de trabajos de investigación que hicieron énfasis en la contribución de la educación al desarrollo económico, de acuerdo con las capacidades y las oportunidades que la educación ofrecía a las personas para ingresar al mercado de trabajo y el incremento monetario que se esperaba de éstas. Al respecto, debe señalarse que durante las décadas de los años setenta y ochenta la política educativa fue influida por las teorías del capital humano, que subrayaban que la educación era un bien de inversión y quienes invertían en ésta –fueran personas o gobierno–, podrían verlo reflejado en una utilidad posterior cuando el individuo, al desarrollar las capacidades obtenidas en la escuela dentro del ámbito laboral, pudiera mejorar su ingreso de manera sustancial y experimentara una movilidad social ascendente. A la par crecieron los enfoques de la funcionalidad técnica de la educación y perspectivas que evalua-

quez, sólo por mencionar algunos nombres que, por lo menos hasta la década de los años setenta y principios de los ochenta, ilustraron con sus trabajos diversas “zonas de sombra” que existían sobre la política educativa mexicana. Aunque actualmente esa mirada histórica existe y se revitaliza, lo cierto es que convive con otras propuestas de indagación teórica y empírica de las ciencias sociales.

<sup>3</sup> En México, entre los trabajos que se caracterizaron por incursionar en el análisis de la política educativa desde ese ámbito de discusión se encuentran los desarrollados por Carlos Muñoz Izquierdo y su grupo de colaboradores que, sin duda, arrojaron pistas sugerentes para repensar a la política educativa más desde una economía política de las desigualdades que desde la mirada mecánica de una macroeconomía del crecimiento. El tema, aun en la actualidad, es una preocupación para el gobierno y diversos analistas de la educación.

ban la política educativa para impulsar algunos servicios educativos, orientados a satisfacer las necesidades de los mercados de trabajo y áreas ocupacionales en la economía (*man power approach*). En contraposición con estas opiniones y supuestos se desarrollaron trabajos de investigación que postulaban los equívocos del capital humano y su inadecuación para países como México, generándose un espacio propicio para discutir la función de los mercados segmentados y de la credencialización escolar como mecanismos efectivos para entender la relación de la educación con el empleo y los ingresos.

#### EL ENFOQUE POLÍTICO DE COYUNTURA<sup>4</sup>

Desde la década de los años setenta y hasta la actualidad, los análisis de la política educativa tuvieron como referente importante las opiniones y ensayos sistemáticos de observadores vinculados con los medios de opinión pública y algunos círculos académicos importantes, quienes por mucho tiempo orientaron sus críticas a la política educativa y ofrecieron los marcos de análisis para reflexionar en los alcances y limitaciones de las acciones educativas emprendidas por los gobiernos en turno. El trabajo desarrollado por Pablo Latapí, formador de grupos de investigación educativa y cuya presencia ha sido relevante en los círculos de opinión pública sobre diversos temas de la educación, ofreció perspectivas de análisis y orientaciones teóricas e ideológicas para el estudio de las políticas educativas. Desde el campo de la pedagogía y diversas aristas de reflexión sobre la equidad, la formación en valores, el crecimiento económico y el financiamiento educativo, se inició una trayectoria con carácter propiamente político de la educación, para pensarla tanto como las acciones gubernamentales y los sentidos, significados y repercusiones de sus resultados.

<sup>4</sup> La contribución de Pablo Latapí es un referente indispensable en los enfoques políticos de coyuntura. Asimismo, el trabajo desarrollado por Olac Fuentes Molinar y Gilberto Guevara Niebla abrieron el camino para pensar a la política desde las cercanías de los juegos de poder y los problemas asociados de legitimidad y, sobre todo, de efectividad de la educación y de las acciones de gobierno en la sociedad. Hoy, con una diversidad y pluralidad mayor y con mejores herramientas de análisis y disponibilidad de información nacional e internacional, instituciones, grupos de investigación y líderes de opinión pública (como lo refleja el equipo del *observatorio ciudadano*) siguen acercando elementos de análisis y discusión sobre la política educativa en México.

### *LAS VISIONES DESDE LA POLÍTICA<sup>5</sup>*

El crecimiento y la diversificación del sistema educativo, así como el incremento en los problemas de eficiencia, equidad y legitimación por los que atravesó la enseñanza pública durante la década de los ochenta y principios de los noventa, abrió una veta de exploración en el campo educativo, que señalaba a la política como uno de los factores primordiales que explicaban buena parte de las acciones gubernamentales en ese rubro; en particular la función de los principales sujetos sociales y políticos que intervenían en la política educativa como lo han sido el sindicato y la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Desde la ciencia política y desde la sociología política varias investigaciones resaltaron el efecto que generaban los procesos de negociación en los avances y en las limitaciones de los diversos programas educativos gubernamentales. Por ejemplo, se discutió el papel de la movilización política y social del magisterio entre las vertientes oficialistas y disidentes, y la emergencia de grupos con ideología tecnocrática en la SEP que confrontaban a los políticos tradicionales, para explicar la definición e instrumentación de espacios de reorganización sectorial de la educación como la descentralización educativa. En otros casos se observaba el papel de la negociación política en el diseño y desarrollo de diversas instituciones educativas que pretendían ser innovadoras y, en otros casos más, se habló de la función de las estructuras corporativas y autoritarias en la definición y resultados de la política educativa.

### *LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL<sup>6</sup>*

Es indudable que la información elaborada por el propio gobierno sobre política educativa, así como los esfuerzos de sistematización,

<sup>5</sup> Diversos autores ilustran esta trayectoria de trabajo, entre los que destacan Susan Street, Karen Kovacs, José Ángel Pescador, Carlos A. Torres y Alberto Amaut, entre otros. En fechas recientes, la perspectiva política que privilegia la visión de diversos actores sociales, como los empresarios, la Iglesia, las agencias internacionales, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales ha ganado en presencia y profundidad analítica, como lo demuestran los trabajos de Aurora Loyo y otros investigadores.

<sup>6</sup> Los esfuerzos de planeación educativa en el gobierno mexicano han sido diversos y cada vez más importantes, sobre todo a partir de los años cuarenta. Sin embargo, conviene tener

diagnóstico, evaluación y formulación de escenarios prospectivos plasmados en los planes sexenales de educación, constituyen no sólo un referente de análisis sino una perspectiva que evidencia el posicionamiento político del Estado ante el problema de la enseñanza. Sin embargo, no debe confundirse el estudio de la política educativa con el análisis y la crítica de los planes nacionales de educación; éstos, en su caso, son instrumentos para el análisis y marcos de contextualización y evaluación de su desarrollo, pero no constituyen el único referente ni el más importante para su discusión. La advertencia es pertinente porque en la intuición generalizada de investigadores y personas vinculadas con la educación, la idea de política educativa se reduce al estudio de los planteamientos formales, los discursos oficiales y los programas educativos sin considerar las mediaciones teóricas y metodológicas para su estudio.

#### *LOS ENFOQUES SECTORIALES<sup>7</sup>*

En la última década se ha observado un crecido interés en la política educativa desde ámbitos concretos de indagación, sobre todo a raíz de 1992, fecha en que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, pues dio la pauta para replantear varias áreas de organización, de funcionamiento y de relaciones de la educación pública con la sociedad y el magisterio nacional. Entre los temas más frecuentes destacan: el financiamiento educativo, las políticas de equidad y los programas compensatorios, las políticas de evaluación y estímulos diferenciados al personal docente, sobre todo en educación superior, la función de los organismos internacionales en la definición de las políticas educativas, la formación y actualización de profesores y algunos temas relacionados con la formación del educando (como las competencias laborales y la formación en valores), las nuevas tecnologías y los procesos de flexibilización curricular. Igualmente importantes son los estudios de evaluación de política educativa patrocina-

presente los esfuerzos de planificación que reflejan los programas sectoriales de educación de los últimos cinco periodos gubernamentales.

<sup>7</sup> Autores como Margarita Noriega, Pablo Latapi, Roberto Ulloa, Carlos Ornelas, Alberto Arnaut, María del Carmen Pardo, Rollin Kent, Adrián Acosta y Francisco Miranda, entre otros, dejan constancia de su esfuerzo en la investigación sobre políticas.

nados por la propia SEP o los realizados por grupos de investigadores independientes sobre la relación entre la federalización y la innovación educativa en los estados de la república.

#### *LA PERSPECTIVA DE LAS AGENDAS GLOBALES*

Conviene señalar que los análisis sobre la política educativa en el marco de la globalización hoy adquieren un especial interés. De hecho se realizan importantes estudios e investigaciones acerca del papel de diversos organismos internacionales en las acciones gubernamentales en educación, tomando como criterios las presiones financieras, la legitimidad mundial y los procesos de organización que generan dichas instituciones al intervenir en diversos programas educativos de alcance regional o nacional. Estudios relacionados con el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la UNESCO, entre otros, dan cuenta de estas preocupaciones. Igualmente las visiones críticas que se oponen a las llamadas políticas neoliberales han hecho valiosas contribuciones para repensar el papel de la educación en una nueva propuesta de desarrollo e integración nacional.

#### *LA MIRADA EMERGENTE: LA POLÍTICA PÚBLICA*

Es obvio que las distintas trayectorias de investigación nos han legado valiosas enseñanzas y abierto el camino hacia lo que hoy en día, en nuestra opinión, se constituye como el nuevo ámbito de indagación de las políticas educativas: el *enfoque de política pública*. Lo que parece ser una tradición de larga data en los Estados Unidos y otros países europeos, en México apenas se ha introducido como preocupación primordial desde hace poco más de un lustro. Paulatinamente esta matriz teórica y política se ha discutido desde otros enfoques analíticos que provienen de la tradición latinoamericana o de enfoques críticos o posmodernos, y ha dado origen a divergencias de orden teórico e ideológico que nos plantean un marco fértil para el reordenamiento conceptual y la formulación de alternativas innovadoras.

El reto que tenemos frente a nosotros es doble: incorporar los avances, contribuciones y vacíos de la tradición de investigación de la política educativa mexicana, e integrar nuevos diálogos y propuestas

de teorización e indagación empírica sobre los temas que rodean a las políticas públicas en la actualidad.<sup>8</sup>

Es necesario valorar las contribuciones sin caer en reduccionismos, pues ello nos permitirá seguir aprendiendo de la investigación sobre políticas educativas que se realicen desde distintos enfoques. Por lo tanto, creemos preciso formular propuestas de análisis que interpreten el proceso de elaboración de políticas vinculando las implicaciones de la reforma estatal en función de las transformaciones de los contextos políticos y sociales, con las exigencias de desarrollo educativo en los nuevos espacios de configuración de lo público y las estrategias gubernamentales.

A continuación se realiza un ejercicio que intenta plantear algunos procesos de tensión y cambio de la política corporativa a la política por gestión y competencia institucional. Para ello se propone una lectura de las tendencias de reforma del Estado en el marco de las transformaciones del contexto económico, político y social, para dar paso a una breve caracterización de la arquitectura política educativa del régimen actual, y para identificar algunos de los cambios potenciales respecto al tradicional corporativismo de la enseñanza en México.

<sup>8</sup> Si se consideran los planteamientos y recepciones críticas más relevantes, el enfoque de política pública permite recuperar algunas cuestiones fundamentales para el análisis de la política educativa en México. Razones de espacio impiden ampliar los argumentos sobre esta propuesta; sin embargo, conviene tener presente algunas cuestiones medulares, tales como: a) El problema de la *interdisciplinarietà*, que alude a la necesidad de articular e integrar enfoques para el análisis de la política educativa que provienen de la teoría educativa y la sociología de la educación, la teoría política y la gestión. Se trata de articular el conocimiento público disponible con lo políticamente pertinente. b) El problema de la *reforma del Estado*, cuyos ejes básicos de discusión en educación remiten a problemas de orden global y estructural sobre las nuevas relaciones que mantienen con la cultura, sociedad y el mercado. De ahí que sea interesante la discusión sobre las políticas públicas desde las matrices de bienestar social, neoliberal, multiculturalista y democrática. c) Los procesos de *formación de política pública*, que remiten a propuestas de análisis de la política educativa de acuerdo con los criterios de participación, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de las acciones del gobierno. d) *Lo público de la política*, que considera a la política educativa *qua* política pública en el marco de las redefiniciones de los espacios públicos en su relación con lo privado, los cambios del Estado y el problema de la vulnerabilidad social y sustentabilidad del desarrollo. e) Problemas de *desarrollo educativo*, que toma en cuenta los criterios de progreso social y político en la educación en la medida en que las necesidades sociales se articulen con el conjunto de oportunidades, capacidades y realizaciones que puedan construirse individual, colectiva e institucionalmente desde la productividad económica, la formación de ciudadanía y el fortalecimiento de la solidaridad social; todo ello en el ámbito de la eficiencia, efectividad, legitimidad y gobernabilidad de los sistemas educativos.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LOS ESTADOS NACIONALES DE COMPETENCIA: ENTRE LA COMPETENCIA DE MERCADO Y LA COMPETENCIA SOCIAL

### GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO

El tema de la globalización es sin duda el tema de moda en los principales escenarios de discusión sobre economía, sociedad, política y cultura. No es exagerado afirmar que hemos incorporado a nuestro lenguaje, pensamiento y acción la gramática de la globalización. Esta nueva gramática abre un espacio para la definición de ideas y la construcción de otras áreas de significado para la acción (Brunner, 1998); sin embargo, su alcance no debe dejar de lado la matriz que le dio origen y sustancia genealógica. Nos referimos específicamente al mercado y su incesante dinámica tecnológica, productiva y comercial que constituye el eje de la globalización de la vida social y humana (Wallerstein, 1996; Heilbroner, 1996). La creciente y sofocante mercantilización de la sociedad, dominada por los esquemas de la economía de mercado, ha sido la matriz histórica, ideológica y política que ha dado el impulso principal a la gramática de la globalización (Ferrer, 1996; 1999a y 1999b).

Como lo ha subrayado recientemente Joachim Hirsch:

Desde sus inicios el desarrollo del capitalismo tuvo lugar en el contexto de un mercado mundial; la "globalidad" es uno de sus rasgos fundamentales. Por lo tanto, cabe preguntarse qué es lo que este proceso tiene en realidad de nuevo. *Técnicamente* con esto se hace referencia por lo pronto a que los sistemas de tránsito, transporte y, en particular, de comunicación, han avanzado a tal punto que permiten unir *on line* lugares distantes del globo con medios relativamente sencillos... (Hirsch, 2002).

Globalización y neoliberalismo se engarzan de manera que conforman una nueva matriz histórica: un bloque tan poderoso que, con el instrumento fundamental del cambio tecnológico, ha desarrollado un nuevo escenario para la vida económica, social y política (Joyanes, 1997). Desde los individuos y las familias hasta las instituciones vinculadas a la producción y la organización del trabajo están creando diversas actitudes y relaciones encaminadas a una mayor flexibilidad, apertura y disponibilidad para asumir riesgos (Laidi, 1997).

En ese marco, es claro que los gobiernos nacionales cumplen un papel fundamental para emprender políticas económicas orientadas al control inflacionario, al estímulo de la competitividad y la productividad, a la desregulación y privatización de áreas importantes de actividad gubernamental para estimular las iniciativas privadas, la liberalización del mercado internacional y la integración de bloques regionales que permiten dinamizar los mercados domésticos mediante estrategias de apertura a los mercados mundiales (Lipsey, 1999).

La matriz histórica globalización-neoliberalismo tiene repercusiones fundamentales en los estados nacionales:

...la política estatal va concentrándose de manera creciente en generar al capital, que actúa con mayor flexibilidad, condiciones de valorización más favorables compitiendo con otros Estados. Precisamente esto es lo que choca, cada vez más, con las condiciones de un desarrollo socioeconómico equilibrado y democrático al interior de las sociedades. En este sentido se puede hablar de la conformación de un nuevo tipo de Estado capitalista: el “Estado nacional de competencia” (Hirsch, 2002).

Sin embargo, se debe reconocer que la conformación y funcionamiento de los estados nacionales tienen ámbitos de confrontación y resistencia: la competencia global de mercado y la democracia plural y el multiculturalismo, esto último ligado al tema del desarrollo humano (Touraine, 1997; Thurow, 1992). En el marco de sus contradicciones básicas, se trata de procesos que parecen dar forma a los estados nacionales de competencia y remiten a cuestiones más complejas que a la mera cesión de derechos y activos estatales, al mercado o a procesos automáticos de legitimación democrática. Esto significa que la globalización tiene una suerte de efecto segmentado sobre diversos espacios institucionales, en parte derivado de las tendencias contrapuestas y tensiones que supone, y también por el efecto que generan las *grietas de la integración global* o los *símbolos flotantes* que generan sus contradicciones y vacíos de racionalidad (Ianni, 1996; Laidi, 1997; Beck, 1998; Giddens, 1990).

Así, la reestructuración institucional implica la capacidad para incrementar la competencia en dos sentidos: la de mercado y la social, esta última con sentido de legitimidad, participación y atención de los problemas de desigualdad social. De ahí que,

...pese a la retórica neoliberal de “privatización” y “desregulación”, la evolución del “Estado de seguridad” al “Estado nacional de competencia” no representa más que una nueva fase de la penetración del Estado en la sociedad. No puede hablarse en general de una “retracción” del Estado frente a la sociedad, aun cuando las formas de regulación administrativas estatales se modifiquen considerablemente (Hirsch, 2002).

En tales términos, la competitividad institucional del Estado tiene que ver con un proceso de racionalización sistémica que:

...demanda la existencia de un complejísimo sistema de condiciones marco, las cuales no pueden ser simplemente compradas ni tampoco creadas por las empresas mismas; se trata de sistemas de provisión de energía y transportes, infraestructuras sociales y administrativas, fuerza de trabajo especialmente calificada, además de las correspondientes condiciones habitacionales y de vida acordes, empresas de logística y servicios, recursos científicos y tecnológicos, condiciones de mercado, escalas de valores socioculturales y pautas de conducta, estabilidad política, posibilidades de acceso a recursos ecológicos, medidas de apoyo administrativo y subvenciones (Kamppeiter; Messner y Meyer-Stamer, cit. en Hirsch, 2002).

A ello se suma otro proceso importante asociado con la diversificación de las esferas sociales y su capacidad política para actuar frente a las atribuciones convencionales y capacidades hegemónicas del Estado,<sup>9</sup> y obliga a éste a transformar sus sistemas de coordinación y control de corte tradicional, montados en las estructuras de autoridad, burocratización y ejercicio de la fuerza, de modo que incrementen su capacidad de coordinación, regulación y compatibilidad con los diversos subsistemas sociales. Con ello se crean distintas lógicas de *autolimitación reflexiva*, mecanismos de *negociación intersistémica* y nuevas estrategias de *diseño institucional*.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> “La base de esta evolución es atribuida a una creciente independencia de los ‘sistemas parciales’ dentro de la sociedad: política, economía, ciencia, etcétera, los cuales –siguiendo su propia lógica– cuestionan cada vez más la unidad y cohesión social, eludiendo principalmente cualquier influencia direccional externa. Se habría conformado una constelación en la cual la ‘capacidad de actuar no es más una prerrogativa (es decir, privilegio) del subsistema estatal, sino una pluralidad de subsistemas de la sociedad, que ha alcanzado un grado de relativa autonomía, autocomplejidad e indispensabilidad para el sistema total, se les permite oponer opciones propias ante los imperativos direccionales del Estado” (Hirsch, 2002).

<sup>10</sup> Desde esta perspectiva es difícil percibir un remedio para este proceso que pone en riesgo la eficiencia y la democracia. Wilke cree encontrarlo en la medida en que *Estado y sociedad* podrían actuar, aunque no como estamentos concretos, sí como ideas regulativas, como mo-

Lo anterior parece indispensable para establecer una caracterización de las políticas educativas actuales en México. Se trata de definir los rasgos fundamentales que adquiere la relación del Estado con la educación, a diferencia de las relaciones que mantiene con otros ámbitos sectoriales de la sociedad.

### LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE COMPETENCIA SOCIAL

En la relación del Estado con la educación es importante reconocer, por la historia y la estructura de nuestro sistema educativo, el problema intrínseco que tiene la figura del Estado neoliberal debido a que es difícil postular una política mercantil de los servicios educativos. Aunque esta tendencia puede observarse en algunas acciones políticas orientadas al fomento e impulso de la educación privada, así como en la búsqueda de mecanismos para obtener ingresos propios o autogenerados por las propias instituciones (como el cobro de cuotas o la venta de servicios en la educación superior, o la constitución de fideicomisos para la educación primaria), se trata de acciones complementarias no centrales que se articulan con cambios de tipo político e institucional.

Las políticas educativas actuales parecen responder mejor a una configuración estatal emergente y cercana a lo que Philip Cerny (cit. en Dale, 2001) ha denominado Estado competitivo, el cual se vincula de manera estrecha con las necesidades de competencia de la economía global y actúa en sectores, como el educativo, modificando algunos criterios, mecanismos e instrumentos para adecuarlos a la dinámica de competencia global, pero sin que necesariamente se reflejen en lógicas de mercantilización. Al operar con criterios desmercantilizados, el Estado nacional de competencia extiende su acción política educativa en varios ámbitos estratégicos: los esquemas regulatorios, las formas

*delos internos y realidades virtuales*, los cuales, actuando sobre los *subsistemas* de fuerzas divergentes, podrían llevarlos a una autolimitación reflexiva, es decir, al "reconocimiento de la necesidad de evitar opciones autodestructivas" (Wilke, cit. en Hirsch, 2002). Scharpf, en su estudio del problema, no desde el enfoque teórico sistémico sino más bien desde el análisis teórico de la acción, señala que entre las instituciones y centros de poder de la sociedad con fuerzas internas divergentes podrían conformarse *sistemas de negociación* que pueden estar en condiciones de establecer un *óptimo de bienestar* en la sociedad. De manera similar, aunque más simple, apuesta Offe a un *nuevo diseño institucional* que alivie al Estado de tareas que lo han excedido, recortándolo a la función de establecer reglas para los procesos de negociaciones que equilibren los intereses (Scharpf, 1993 y Offe, 1987, cit. en Hirsch, 2002).

de organización y funcionamiento, la distribución y dotación de recursos y el impulso a nuevos imaginarios sociales y la constitución de identidades y *ethos* vinculados con la competitividad, el desempeño y los resultados. Tal como lo sanciona Roger Dale:

...el principal cambio en la gobernación de la educación es menos probable que sea desde las instituciones estatales a las instituciones del mercado, y más probablemente será desde el Estado burocrático al competitivo y también al regulador (Dale, 2001: 84).

Es necesario destacar que si bien el Estado de competencia en educación deriva del eje estructural entre economía y Estado en la era de la competencia global,<sup>11</sup> enfrenta un conjunto de mediaciones y restricciones políticas, sociales e institucionales que impiden sostener un esquema general de mercantilización. En tal sentido, el Estado debe definir políticas que, desde lógicas no mercantilizadas, impulsen la competencia, la innovación y la rentabilidad social de la escuela pública. En consecuencia, se trata de un impulso mercantilizado indirecto, podríamos decir virtual, que recupera e inserta criterios e imaginarios de competencia económica que provienen de mecanismos no mercantilizados, y utilizan diversos espacios de la democracia, la cultura, la ideología y la tecnología para construir y potenciar nuevos campos de interacción, rendimiento y resultados.

Para decirlo en otros términos: la función del Estado en el ámbito de la escuela pública, sobre todo en países como el nuestro, caracterizado por crecientes niveles de desigualdad social y heterogeneidad cultural, debe salvaguardar situaciones básicas de integración, frente a la diversidad y riesgos potenciales de atomización social de los sistemas públicos de educación; de resguardo de la unidad y la gobernabilidad institucional y, en especial, de equidad social frente a los efectos diferenciadores del mercado (Aguerrondo, 2002).

<sup>11</sup> "Expresado de manera sencilla, la lógica de la función del Estado nacional de competencia se basa en conducir todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en dimensión global, en aras de la rentabilidad de los 'emplazamientos' para un capital internacional que se torna cada vez más flexible. Se trata de la movilización total de la población para una 'guerra económica', que tendría mayores probabilidades de ser ganada si la misma nación se concibe como una empresa capitalista; estructurada jerárquicamente orientada a una meta económica, subdividida en centros de rentabilidad, funcionando sin asperezas y con eficiencia, conducida autoritariamente, con personal central y periférico, con derechos de cogestión limitados, círculos leales a la innovación, productividad y calidad" (Balibar, cit. en Hirsch, 2002).

Lo anterior plantea una lectura diferente a los *issues* y *arenas* de la política educativa, alineados en términos de los requerimientos de una competencia social que trasciende y reorienta la competencia tradicional de mercado. Esta exigencia social hace que el Estado busque integrar elementos contradictorios, tales como: la relación entre solidaridad y competencia, libertad e igualdad, individualidad y cooperación, calidad y equidad, rentabilidad y necesidades.

La competencia social supone que para que una sociedad pueda enfrentar los requerimientos de la competencia económica del mercado, primero debe resolver varias cuestiones ligadas a condiciones sociales, culturales y políticas básicas, entre las cuales pueden mencionarse:

- a) las tareas reguladoras y compensatorias fundamentales que permitan excluir las metáforas de la guerra y la presencia de la violencia como eje básico de la resolución de las diferencias y los conflictos;
- b) la formación de capacidades básicas en las personas que permita consolidar las energías individuales y sociales, y disponer de un umbral mínimo de condiciones y oportunidades para vincular el desarrollo social con las alternativas de trabajo y las capacidades productivas de los diferentes sectores nacionales de actividad;
- c) la generación de ambientes de comunicación e integración sobre criterios de legitimidad que permitan la construcción de esfuerzos comunes y la creación de expectativas de sentido con capacidad para llevar a coordinadas comunes las voluntades y acciones de los sujetos en su cotidianidad; y
- d) la creación de un espacio público vinculante y con posibilidades de transformación desde enfoques de participación, agregación y representación de intereses que propicien la construcción de una idea de gobernabilidad bajo los criterios democráticos de inclusión, equidad y libertad.

De ese modo el Estado de competencia en educación produce reglas, funciones e identidades de competencia sin renunciar a sus compromisos y responsabilidades públicas. El cambio de la racionalidad administrativa y política del Estado de competencia incluye y adapta distintas lógicas asociadas a su poder de coordinación, control, fomen-

to y desarrollo. Replantea las lógicas burocráticas tradicionales que caracterizan a los sistemas de autoridad derivados de la constitución del Estado-nación, y adecua los sistemas de participación y representatividad ligados a la democracia y los procesos de cooperación y solidaridad entre los distintos actores sociales y sujetos educativos. Utiliza también distintas herramientas técnico-instrumentales de organización, gestión y financiamiento, y redefine los procedimientos para distribuir y redistribuir los recursos y para crear las condiciones que impulsen o restrinjan las acciones y las iniciativas institucionales, de grupos e individuos.

En consecuencia, el mensaje de la competencia social en educación es claro y contundente: no sólo se trata de mejorar capacidades productivas y capital humano para insertarlo en el marco de la competencia global, sino también es indispensable garantizar las condiciones básicas de viabilidad social, estabilidad política, bienestar público y desarrollo. Para ello son necesarios una racionalidad diferente y criterios redistributivos que generen un nuevo contexto de competencia de las instituciones públicas en función de su pertinencia, efectividad e implicaciones frente a la diversidad de condiciones y oportunidades de acceso, permanencia y resultados educativos.

Generar las articulaciones básicas entre la competencia de mercado y la competencia social no está exenta de contradicciones, puntos de tensión e imbricaciones, sobre todo porque, al efecto diferenciador de mercado, se agrega el hecho de que en la globalización se incorporen otras lógicas que exigen cumplir con lineamientos internacionales sobre equidad, calidad y efectividad de los servicios públicos educativos.<sup>12</sup>

En el nuevo marco de tensiones entre competencia de mercado y competencia social hay un punto de articulación posible en el funcionamiento de las instituciones educativas, cuya tarea primordial es construir arreglos “razonables” en los que se establezcan puntos básicos de contacto y funcionamiento entre ambas competencias.

<sup>12</sup> La situación en la que se coloca el Estado de competencia considera la fuerte influencia de agencias internacionales que tienen que ver con la educación, tanto las que atañen al financiamiento (BM, BID, OCDE) como aquellas relacionadas con el desarrollo económico (CEPAL) y humano, así como con la educación (UNESCO). Los procesos de internacionalización educativa y la creación de estándares mundiales para evaluar los resultados y el desarrollo en esta materia constituyen los principales aspectos que rigen las decisiones sobre políticas educativas orientadas a la competencia global (Meyer y Ramírez, 2002).

La competencia institucional del sistema y la política educativa se relacionan con la competencia social, y también con la de mercado —por supuesto sin excluir tensiones e imbricaciones—, a través de la capacidad estatal para garantizar eficiencia y efectividad en sus acciones sociales y políticas. Tal competencia institucional se observa en las acciones encaminadas a garantizar equidad en el acceso, permanencia y resultados educativos, con perspectiva compensatoria y de acción afirmativa, pertinencia social a las necesidades de la diversidad social y étnica y calidad en la formación obtenida y en los desempeños educativos de las personas. Se trata, pues, de un conjunto de estrategias y de una vocación institucional pública y social de los estados nacionales, que para constituirse como *estados nacionales de competencia* tienen que favorecer el bienestar y el desarrollo social, no sólo por razones de competencia de mercado sino por requerimientos de gobernabilidad con sentido público, bienestar y desarrollo social.<sup>13</sup>

Estructurar una política orientada por estos criterios ha sido uno de los retos fundamentales de la política educativa durante las últimas dos décadas, especialmente para el gobierno del presidente Fox, quien además de reivindicar la legitimidad política de la alternancia, debe enfrentar varios retos económicos, sociales y educativos.

Por lo anterior consideramos que el actual régimen debe proponer una nueva estrategia de competencia institucional del sistema educativo que, entre otras cosas, exige replantear la lógica corporativa para introducir nuevos criterios de gestión y calidad capaces de articularse con los nuevos desafíos de participación y democracia.

A continuación se plantean los rasgos básicos de esa búsqueda, y se destacan los elementos básicos de su configuración política en función de los retos, las tendencias y tensiones de su transformación.

<sup>13</sup> Recientemente, Bernardo Kliksberg ha llamado la atención sobre la urgencia de construir una "institucionalidad social inteligente para América Latina". Y menciona varios aspectos a considerar: 1) la gerencia no se puede marginar pero tampoco se puede tomar como panacea; 2) el significado de gerencia en el campo social es totalmente distinto que la gerencia en la economía; 3) es necesaria una institucionalidad fuerte, jerarquizada y profesionalizada; 4) la optimización de resultados en el campo social requiere tratamientos intersectoriales; 5) se necesita aprender gerencia interorganizacional; 6) es menester superar la oposición entre gobierno, las ONG y la sociedad civil; 7) la eficiencia se consigue sumando descentralización más participación; y 8) llevar a cabo pactos y concertaciones sociales para una gerencia social eficiente (Kliksberg, 2001).

## LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO DE FOX

Uno de los elementos iniciales que se deben tomar en cuenta para caracterizar el perfil de la política educativa, si se quiere mejorar la competencia institucional del sistema educativo, tiene que ver con las tendencias demográficas, sobre las cuales hay que considerar las implicaciones económicas, sociales y políticas de los servicios educativos.

De acuerdo con las estimaciones de crecimiento demográfico del Consejo Nacional de Población (Conapo), en las que se considera el descenso de las tasas de mortalidad, de fecundidad y el comportamiento de la migración internacional, no sólo se mantendrá el proceso de envejecimiento de la población mexicana, sino que se acelerará durante la primera mitad de este siglo. Ello implicará, entre otras cosas, atender las necesidades de desarrollo de un grupo de población joven, en su mayoría, que expresará la gran ola receptora de la transición demográfica durante la primera mitad del siglo XXI (ANUIES, 2001).

Se trata de advertir uno de los efectos fundamentales del proceso de envejecimiento de la población en los siguientes términos: 1) nacerán menos personas y la gente incrementará su periodo de vida; 2) la cohorte infantil entre los 0 y 9 años y los adolescentes entre 10 y 14 detendrá su crecimiento; 3) la población adulta mayor de 30 años continuará su periodo de envejecimiento; y 4) la franja de jóvenes entre 16 y 30 años se sumarán a la franja de adultos y viejos en los próximos 50 años.

En las estimaciones demográficas realizadas por el Conapo y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se ha advertido que la población de escolarización obligatoria (de 5 a 14 años) mostrará una disminución importante hacia el año 2010. La cohorte poblacional de 5 a 9 años, que afecta a la educación primaria, mostrará un decremento de 9%, con ello se espera garantizar este nivel educativo para el conjunto de la población; también permitirá la concentración de esfuerzos de cobertura en las áreas sociales de mayor rezago, en particular las zonas rurales. La cohorte de 10 a 14 años, correspondiente a la población que cursa la educación secundaria, si bien disminuirá 2%, la inercia de crecimiento en el nivel de primaria hará que la matrícula en secundaria se incremente en 33%, lo que obligará a este nivel a mejorar la eficiencia para garantizar, hacia el año 2010, que la población de 15 años tenga al menos 9 años de escolaridad. Este incremento ejercerá una presión importante en la demanda de servicios en la enseñanza media superior y superior.

En ese contexto, la política educativa reciente ha especificado distintas acciones que articulan adecuadamente la educación con las cuatro transiciones de México: la demográfica, la social, la económica y la política. Ante ello se refrenda el compromiso de ampliar la cobertura de los servicios educativos sin dejar de lado la equidad en el acceso, la distribución y los resultados;<sup>14</sup> el mejoramiento de la calidad<sup>15</sup> de los procesos educativos y de los resultados académicos, así como mejorar la coordinación institucional y la participación social en la educación.

<sup>14</sup> La equidad en la educación constituye una de las cuestiones principales de la agenda nacional. Existe un consenso general en aceptar que el problema de la desigualdad sigue siendo una de las realidades más duras del país. Ligada a la distribución del ingreso, la desigualdad se expresa en diferentes formas y en educación refleja algunas diferencias importantes en la distribución y acceso de distintos miembros de la sociedad a las oportunidades educativas, así como en los resultados obtenidos.

La distribución del ingreso no muestra cambios significativos y se mantiene una alta concentración. En 1977 se estimaba que 10% de la población más pobre recibía 0.97% del ingreso, en tanto que 10% de los más ricos concentraban 42.9% del mismo. En el año 2000, la situación es casi la misma: el 10% más pobre de la población concentra 1.2% del ingreso nacional, en tanto que la décima parte más rica tiene 42.9% del mismo, lo cual genera diferencias importantes en las condiciones de vida de los mexicanos.

Aunque México ha realizado avances importantes en el acceso a la escuela, enfrenta graves problemas de desigualdad en oportunidades y calidad educativa. En conjunto, la desigualdad educativa es incluso superior a la de algunos países latinoamericanos. Al aplicar el coeficiente de Gini educativo, que sirve para medir la desigualdad, en nuestro país es de 0.46, en tanto que en países como Argentina es de 0.23, en Chile de 0.26 y en Colombia de 0.38.

La brecha educativa expresa que los jóvenes de mayor ingreso económico tienen más oportunidad de terminar un nivel educativo, comparado con el que tienen aquellos ubicados en los menores niveles de ingreso. Estimaciones recientes permiten afirmar que en México los niños ricos que concluyen el nivel primaria es 1.5 veces mayor que los jóvenes de menor ingreso, pero en educación media los adolescentes con mayores ingresos que la terminan es casi siete veces mayor respecto a los más pobres. Esto significa que las oportunidades para culminar niveles educativos superiores a la primaria son inferiores para los jóvenes con menor ingreso económico.

<sup>15</sup> Dentro de los retos fundamentales que enfrenta la educación en México, además de los de cobertura, eficiencia y equidad, destaca el tema de la calidad, el cual alude a la capacidad de las instituciones educativas y de los diferentes actores que participan en ellas —profesores, alumnos, autoridades y sociedad— para lograr el dominio adecuado de los diferentes contenidos académicos. Dicho de otra forma: la calidad educativa se refiere al dominio pleno de los conocimientos, habilidades y actitudes que adquieren los alumnos y la capacidad para aplicarlos como lo exigen el avance científico y tecnológico, el desarrollo social, el trabajo y la vida privada y pública.

Hay información sobre el tema de la calidad educativa en México que permite identificar problemas serios. Distintas evaluaciones nacionales e internacionales realizadas para medir el rendimiento académico de alumnos evidencian la pobreza de nuestros resultados educativos.

Varios estudios con representatividad nacional han llegado a la conclusión de que México es un país de reprobados, afirmación que se hace con base en los resultados obtenidos de diversos exámenes para evaluar el dominio de contenidos básicos en materias como español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales. Se ha observado que la mayoría de los

Aunque en la actual política educativa se resaltan los temas estratégicos para la educación pública mexicana (equidad, eficacia, calidad), el rasgo distintivo está en el énfasis puesto en la gestión como eje de la competencia institucional. Así como en los dos sexenios anteriores se subrayó el *desarrollo educativo* y la *modernización educativa*, respectivamente, en el gobierno actual el punto de convergencia se encuentra en la gestión, que es un espacio detonador de acciones, insumos y procesos de innovación. Como en ningún otro programa de gobierno en el ámbito educativo, el actual Programa Nacional de Educación 2001-2006 dedica un capítulo a la “Reforma de la gestión del sistema educativo”, donde se establece con claridad el papel de *gozne* o *bisagra* que jugará la gestión para cumplir con el enfoque educativo orientado hacia una educación equitativa y de buena calidad (SEP, 2001a).

El gráfico 1 propone un esquema de la arquitectura de la política educativa del gobierno de Vicente Fox con la finalidad de disponer de una visión de conjunto y entender el papel de la gestión como centro de la política educativa.

Hay tres grandes ideas-fuerza que constituyen el eje de la política educativa nacional. Se inicia con la reivindicación de la justicia y la equidad, como condición básica de desarrollo y dignidad de las personas. Por ello se subraya la necesidad de garantizar la igualdad en el acceso de oportunidades, con especial atención a los grupos de mayor vulnerabilidad: los indígenas, las poblaciones marginadas, los jóvenes y adultos en condición de rezago educativo, las mujeres y las personas discapacitadas. Con ese fin se refuerzan los programas compensatorios, se crea un nuevo Sistema Nacional de Becas que permitirá apoyar a jóvenes en desventaja para continuar con sus estudios universitarios, y esquemas de educación permanente para atender las necesidades de formación y actualización que exige la sociedad del conocimiento.

alumnos no alcanza a cubrir los puntajes aprobatorios mínimos. Conviene referir los resultados de diferentes evaluaciones en diversos niveles educativos.

En algunos estudios internacionales en los que ha participado México, donde se han comparado los rendimientos escolares de alumnos de enseñanza básica, la situación de nuestro país es mala. Los bajos resultados obtenidos en el razonamiento matemático y en la comprensión de lectura nos coloca en los últimos lugares dentro del conjunto de países participantes. Por lo menos ésa es la realidad que refleja la participación de México en el Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS), donde nuestros estudiantes obtuvieron rendimientos académicos que los colocaron en el penúltimo y último lugar dentro de la muestra de países participantes.

GRÁFICO 1  
ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE FOX



En lo que concierne a la buena calidad de la educación, ésta considera imprescindible su relación con la equidad y con la pertinencia, con la capacidad de inclusión social y su carácter formativo. Alude al logro de resultados educativos adecuados, innovadores y efectivos. Concibe como elementos primordiales de la calidad: los niveles de aprendizaje, los profesores, la infraestructura y los recursos financieros.

En los dominios regulatorio y organizacional se plantea una reforma en varios niveles sistémicos e institucionales: desde la actualización de los marcos normativos y la reestructuración organizacional de la SEP, hasta los sistemas de información y evaluación, todo ello articulado con la renovación de los sistemas de participación social en ámbitos federales, estatales y municipales, así como en las escuelas. A lo anterior se suma una estrategia de impulso a la evaluación y los sistemas de información con la intención de establecer indicadores que permitan identificar y hacer transparentes los resultados educativos. Asimismo se destaca el papel del financiamiento, y con ello se refrenda el compromiso del Estado para continuar sufragando los gastos de la escuela pública, aunque se proponen criterios para dinamizar la participación financiera de los gobiernos estatales y de algunos otros sectores de la sociedad.

En el ámbito pedagógico resurge el vínculo estratégico con la perspectiva de gestión, pues las cuestiones centrales asociadas con el aprendizaje, la formación permanente y de los valores humanistas sólo tienen sentido cuando se relacionan con diversos sujetos y procesos clave que intervienen en una buena gestión institucional:<sup>16</sup> la formación profesional de los docentes, el impulso a la autonomía y al liderazgo académico y de gestión, los compromisos mínimos con las jornadas escolares y tareas educativas, y la relación con una estructura de incentivos diferenciada y orientada a establecer sistemas de mérito, responsabilidad y rendición de cuentas.

Como consecuencia de lo anterior, la gestión articula iniciativas, estructuras, reglas, funciones e identidades, y se acompaña de una mayor

<sup>16</sup> "El centro de gravedad del sistema estará situado en cada escuela e institución, en tanto las estructuras intermedias y superiores estarán al servicio de éstas. Los planteles de educación básica y media superior tendrán amplio margen para tomar sus decisiones y habrán desarrollado su capacidad de hacerlo eficazmente, por su parte las instituciones de educación superior usarán responsablemente su autonomía, cuyos alcances habrán sido claramente definidos, y la rendición de cuentas será habitual" (SEP, 2001a: 85).

participación social, la responsabilidad de los sujetos que intervienen en la educación y la necesidad de rendirle cuentas a la sociedad con base en resultados concretos, que se ven reflejados en la formación y el aprendizaje de los alumnos. También resalta la necesidad de construir nuevos liderazgos académicos e institucionales que conduzcan con eficacia, eficiencia y sensibilidad al conjunto institucional por nuevas rutas de competitividad, que al mismo tiempo busquen la equidad y mejoren la calidad de los resultados y del servicio educativo. En todo este proceso, la evaluación surge como el mecanismo eje para hilvanar condiciones con procesos y resultados en los ámbitos técnicos, institucionales y, sobre todo, financieros.

Por lo tanto, la calidad en las escuelas queda definida por la articulación de varios elementos del sistema: autonomía de gestión, liderazgo, normalidad mínima, mejoramiento de los elementos del proceso educativo, evaluación externa, certificación, rendición de cuentas, desarrollo humano, eficiencia administrativa y participación social.

La evidencia acerca de los criterios de funcionamiento y operación de la política educativa de Fox, a la mitad del periodo gubernamental, es amplia y contundente. Al respecto, conviene mencionar, algunos ámbitos donde hay claras expresiones políticas e institucionales:

- *Insumos y condiciones*: currículum, formación y actualización del profesorado, materiales didácticos y uso de tecnologías en educación, de lo cual dan cuenta diversos programas de reforma y actualización curricular, programas de actualización y mejoramiento del profesorado, importantes acciones de fomento de infraestructura, así como la utilización de tecnologías para la enseñanza en los diversos niveles y modalidades de los sistemas educativos.
- *Discurso pedagógico basado en competencias*: currículum y pertinencia de la formación hacia los mercados profesionales, especialmente para el subsistema de educación superior y el subsistema tecnológico y de formación técnica. Asimismo, se ha adaptado la noción de competencias básicas para incluirla en los procesos de reforma curricular de la educación preescolar y secundaria.
- *Bolsas concursables*: criterios de financiamiento y asignación del gasto educativo cada vez más vinculados a la presentación de proyectos sujetos a evaluación externa. Ha crecido la asignación

de recursos financieros en educación superior mediante la modalidad de concursos por desempeño o proyectos a académicos, investigadores, áreas académicas y establecimientos institucionales. Aunque en enseñanza básica el financiamiento sigue otorgándose con procedimientos convencionales, operan otros mecanismos de financiamiento a las escuelas con base en la formulación y evaluación de proyectos, como es el caso del programa Escuelas de Calidad. Hay que agregar además los incentivos académicos a docentes dentro del programa Carrera Magisterial.

- *Evaluación*: rendición de cuentas y creación de un sistema de indicadores estandarizados para el seguimiento de resultados. Tanto los procesos de autoevaluación como los de evaluación externa han cobrado importancia y generado nuevas dinámicas institucionales. Se produce un sistema de estándares que afloran como el *imaginario normativo* o *expectativas de logro* sobre distintos ámbitos del funcionamiento académico e institucional. La evaluación premia o castiga a las personas, programas académicos e instituciones conforme a los estándares establecidos: mientras más se acercan a ellos se otorgan mayores incentivos, lo cual genera una lógica de “forzamiento” de los actores hacia el cumplimiento de los estándares, en ocasiones más allá del sentido o pertinencia que éstos tengan.
- *Descentralización y autonomía institucional*: federalismo y mayor participación de actores sociales y sujetos educativos. Aunque con distintos matices y significados en educación básica y educación superior, tanto la descentralización como la autonomía y responsabilidad de las instituciones se han convertido en dos ejes discursivos y de diseño institucional del funcionamiento de la política y las organizaciones educativas. El control a distancia, a través de la evaluación y los mecanismos de asignación financiera, intervienen en la búsqueda de iniciativas, compromisos y capacidades locales que puedan presentar o desarrollar los actores e instituciones desde su propio ámbito de actividad. El fomento de la participación social se une a estos esfuerzos buscando crear un piso social y cultural de corresponsabilidad en el funcionamiento institucional y el cumplimiento de resultados educativos.
- *Colegialidad y autonomía profesional*: trabajo cooperativo y compromisos individuales para la superación y el desarrollo

académico. Como reflejo de las tendencias descentralizadas y autonómicas de la política y la organización de los sistemas educativos, tanto el trabajo colegiado como la iniciativa y los compromisos individuales son dispositivos centrales de creación y consolidación de la nueva lógica de funcionamiento de las instituciones y actores educativos. Aunque a veces surgen tensiones al sobreponer el trabajo individual a las tareas colectivas, casi siempre se fomenta la colegialidad como criterio de política, evaluación y financiamiento.

- *Gestión de la calidad*: integración de políticas y planeación institucional de largo plazo, articulación de insumos, procesos y resultados. Impulso a la vinculación interna y externa, fomento y consolidación de proyectos institucionales. El conjunto de actividades institucionales se regula de manera externa e interna mediante una gestión orientada a resultados que sean visibles y evaluables, a partir de sus contenidos, beneficios y efectos. Estos resultados, conforme los estándares de desempeño, se convierten en motivo principal de las acciones y decisiones sociales e institucionales, y en fuente de legitimación y creación de sentido para la política y los recursos que de ella emanan.

Los ámbitos de acción de la política educativa actual se sitúan en un contexto de tensiones estructurales de fondo, pues han planteado la necesidad y, en muchas ocasiones, la posibilidad de reformar los viejos estilos, prácticas y arreglos de intereses y expectativas de los diversos actores educativos. Se han confrontado con la estructura corporativa que por muchos años guió y dio sentido a la organización, funcionamiento y resultados del sistema educativo. A continuación se intenta explicar de qué se trata esa confrontación y cuáles han sido sus principales implicaciones.

#### **DEL CORPORATIVISMO A LA COMPETENCIA INSTITUCIONAL: AVANCES Y DILEMAS**

Para evaluar las repercusiones de las políticas de competencia institucional en la enseñanza, es necesario remitirnos a un marco histórico de la política educativa en México que, para decirlo en términos de Pierre Bourdieu (1995), ha impregnado estructuralmente el campo

de fuerzas de la educación pública tanto en la posición de sus agentes principales, como a sus *habitus*, cultura y prácticas institucionales en los ámbitos macro y microsistémico.

Llamo *corporativismo* a este marco de estructuración del campo de las políticas y los procesos educativos, que ha tenido un papel fundamental en las tareas de regulación, distribución y redistribución de la educación en el seno de las relaciones entre la sociedad y el Estado en México.

Por corporativismo no sólo hay que entender una fórmula de agregación y representación de intereses políticos en la educación —elemento que ha sido crucial en la historia de México, cuyo régimen político proviene de un gran esfuerzo de institucionalización del conflicto social y de la participación de masas—, sino que a partir de ello y de su propia reflexividad social, política e institucional se transforma en una cultura, es decir, en una manera de pensar y comportarse en torno a los problemas educativos. Además, en el centro de la política y la cultura corporativistas se ha construido un gran aparato de administración y gestión donde se formulan y negocian las agendas educativas. En estos centros de poder se dirimen y articulan diversos intereses asociados a la distribución de los recursos financieros, técnicos y humanos; a la formulación de programas y proyectos; y, sobre todo, a los instrumentos principales de transformación organizacional e institucional de los servicios educativos.

En la amalgama entre política, cultura y burocracia, el corporativismo mexicano ha sido el “eje de desarrollo” de las políticas estatales (Schmitter, 1974 y 1992), con especiales repercusiones en las políticas y procesos educativos. Es evidente que aunque nuestra noción de corporativismo tiene un centro político, lo trasciende para observar sus reflejos en la cultura y los comportamientos burocráticos, porque es en este conjunto donde se evidencian la elaboración de políticas y las prácticas educativas y pedagógicas.

Claus Offe (1992) afirma que el corporativismo se entiende mejor como recurso, representación, organización y procedimiento y, nosotros agregaríamos, como cultura y lógicas identitarias de comunidades y grupos que participan en la educación.

Como *recurso*, el corporativismo se convierte en una medida en la cual los medios para la educación son aportados por el Estado, con todas las implicaciones políticas e ideológicas que conlleva; como *representación*, alude a los mecanismos de definición de intereses

educativos que provienen de la decisión política; como *organización*, refleja el marco regulatorio de las funciones y tareas educativas, pero, sobre todo, expresa un esquema de ordenamiento de las relaciones internas entre los miembros de base de la organización educativa y quienes la dirigen; como *procedimiento*, el corporativismo faculta, reconoce e invita a asumir a los diferentes grupos, comunidades e individuos que participan en la educación, un papel específico en la legislación, planificación e instrumentación de la política e, incluso, concede derechos para la autoadministración; y como *cultura y prácticas institucionales*, el corporativismo es reflejo de usos y costumbres, tradiciones y comportamientos y arreglos cotidianos de tipo providencial, clientelista y patrimonial.

En resumen, el corporativismo es un campo de fuerzas que puede caracterizarse, para el caso de la educación pública en México, en por lo menos diez rasgos fundamentales: 1) su carácter jerárquico y poco competitivo; 2) la necesidad de reconocimiento externo, en especial por el Estado que otorga rango de oficialidad a la representación política e institucional; 3) la verticalidad en los procesos de agregación y representación de diversos grupos de interés; 4) su poca diversificación interna y el carácter restringido del debate público de los problemas, que casi siempre se refleja en el predominio de los discursos políticos e ideológicos sobre los discursos científicos y disciplinarios; 5) la superioridad de las lógicas de lealtades como fórmula de gobernabilidad; 6) el predominio de sistemas patrimoniales y clientelistas en las carreras educativas, políticas y burocráticas; 7) la fuerza de las culturas escalafonarias y las fórmulas burocráticas de control y reconocimiento de los méritos; 8) la impermeabilidad a la supervisión social y a la rendición de cuentas en la prestación de los servicios educativos, administrativos y de gestión; 9) la rigidez en la coordinación y vinculación intra e interinstitucional, y 10) la poca absorción del conocimiento públicamente relevante para convertirlo en políticamente pertinente.

Sostenemos que los procesos de globalización debilitan y diluyen, aunque no sustituyen, las lógicas y las prácticas corporativas en educación. Los mecanismos de competencia de mercado, la necesidad de mejorar la efectividad de las acciones estatales y el aceleramiento del cambio tecnológico y de los flujos de información están cuestionando los patrones tradicionales del funcionamiento corporativo y presionan hacia lógicas y mecanismos de mayor competitividad institucional.

Se produce, sin embargo, un proceso de desligamiento estructural entre el arreglo político corporativo y los procesos administrativos y de gestión. Mientras la reforma fluye por los canales de la administración, la gestión y la operación con sentidos de innovación importantes, se toman decisiones desde los supuestos básicos del arreglo político fundamental en materia de participación, representación y agregación de intereses, lo cual genera limitaciones en la efectividad y trascendencia de las acciones de innovación y mejora.<sup>17</sup>

En nuestra opinión, la expresión sectorial de estos síntomas de debilitamiento está en la constitución y emergencia de la política de competencia que asume los rasgos de un esquema de liberalización y flexibilización de modelos y esquemas de política y gestión, apoyado en métodos de calidad y de planeación estratégica.<sup>18</sup> Esta situación genera cambios en dos ámbitos fundamentales: 1) en los diseños organizativos, administrativos de gestión y operación, y 2) en algunas redes sociales vinculadas con la gestión del sistema. Sin embargo, estos ámbitos de incidencia en conjunto todavía no han permitido replantear el esquema básico del arreglo político-institucional (Huidobro-García, 2001).

Dicho arreglo tiene que ver con la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y otros agentes magisteriales, académicos, burocráticos y políticos que intervienen en los principales procesos de definición de política y que sustentan la defensa de intereses gremiales. Las repercusiones de las acciones de innovación y transformación en cada uno de los subsistemas, niveles y modalidades educati-

<sup>17</sup> Podríamos expresar este desligamiento como una tensión en varias dimensiones de la política: entre la *policy*, la *politics* y la *polity*, es decir, los cambios en los cursos de acción gubernamental (*policy*) no mantienen líneas de consistencia básica con los mecanismos de arreglo y manejo de los conflictos políticos (*politics*), por lo que los efectos en los procesos de reconstitución de las comunidades políticas (*polity*) se ven limitados.

<sup>18</sup> El enfoque está claramente delineado y caracterizado en un documento de la SEP denominado *Memorias del proceso de enfoque estratégico en la Secretaría de Educación Pública*, en donde se especifican las características del Programa de Innovación y Calidad en la SEP. En tal modelo se reconocen los retos que tiene el país en materia educativa y se señala la necesidad de reestructurar el aparato burocrático de la SEP, mediante una estrategia de servicio al cliente, la facultación (*empowerment*), el pensamiento lateral, la movilización y la participación, los climas motivadores y creativos y el desarrollo personal. Todo ello en un marco de planeación estratégica que involucra el reconocimiento de hechos, el ejercicio introspectivo, la definición de propósitos, el establecimiento de valores, precisión de la visión, el reconocimiento de barreras, la definición de metas y la construcción de estrategias (SEP, 2002).

vas, dependen del nivel de compromiso y aceptación de las propuestas, costos y consecuencias de las mismas (Loyo, 1997; Arnaut, 2003).

Sin embargo, creemos que la nueva política de competencia institucional<sup>19</sup> enfrenta al corporativismo en ámbitos que son cruciales para definir las políticas y la regulación y funcionamiento de los procesos educativos. Con el fin de facilitar la descripción de algunos procesos, utilizaremos los ámbitos de operación de la lógica corporativa sugeridos por Claus Offe para ejemplificar algunas tendencias de cambio y obstrucción.

<sup>19</sup> La lógica de competencia institucional de los estados nacionales ha sido influido por el modelo de "reinventar el gobierno" promovido por Osborne y Gaebler (1994), que representa bien la propuesta de gerencia pública para la conducción de los asuntos de gobierno. De acuerdo con los autores, resolver el dilema entre si el gobierno es una solución o un problema exige establecer una nueva síntesis en la idea de gobierno como socio; es decir, como un espacio de acción eficiente y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales, lo que conlleva a reinventar el gobierno. Osborne y Gaebler destacan diez características centrales que, en su opinión, debe cumplir todo gobierno que desee mejorar su organización y funcionamiento en términos de la nueva síntesis: 1) dirección estratégica, ya que el gobierno debe ser un catalizador de las iniciativas privadas antes que un realizador, debe "dirigir el timón en lugar de remar". El gobierno debe liberarse de la pesada carga de entregar servicios y productos y, en su lugar, buscar alternativas flexibles para reasignar los recursos hacia los agentes privados y la acción social colectiva; 2) participación comunitaria, pues que el gobierno debe facilitar la acción de la comunidad para resolver problemas. Las organizaciones comunitarias son más eficaces que las oficinas burocráticas, puesto que conocen mejor lo que necesitan, se enfocan a lo prioritario y gozan de las ventajas de ser más flexibles y creativas; 3) competencia, que aparece como principio de efectividad de las agencias gubernamentales, ya que al competir con otras agencias, públicas o privadas, propician la innovación y se obligan a pensar en el cliente; 4) cumplimiento de misión, que alude al énfasis puesto en el cumplimiento de una finalidad conductora más que a dirigir la acción por reglas, de lo que deriva un principio de eficacia más ligado al cumplimiento de resultados que al gasto de recursos; 5) flexibilidad, que hace a las estructuras del gobierno adecuadas para el cumplimiento de un objetivo, abriendo los espacios de habilidad e inteligencia para enfrentar obstáculos y retos; 6) aplicación de métodos de calidad total, pues ésta es la mejor garantía de que las agencias gubernamentales satisfagan las necesidades de los clientes y no las de la burocracia, lo cual exige implantar un sistema de control de responsabilidades y despolitizar las decisiones de prestación de los servicios; 7) producir ganancias, por lo que tiene sentido la idea de un gobierno empresarial que no sólo gasta sino que produce ganancias, lo que llevaría a la conformación de *empresarios públicos* motivados para mejorar la calidad de los servicios; 8) capacidad de planeación, que hará que el gobierno se mueva en la lógica de la prevención, más que en las costosas tareas correctoras; 9) descentralización, que equivale a un cambio sustancial de articulación administrativa y burocrática: de la acción controlada por jerarquías se pasa a la acción regulada por el trabajo en equipo, lo que deberá traducirse en una nueva actitud del servidor público en su responsabilidad y capacidad de innovación; y 10) orientación hacia el mercado, de ese modo el gobierno podrá contribuir a mejorar la eficiencia del mercado mediante programas y acciones que incentiven las iniciativas privadas (Osborne y Gaebler, 1994).

## RECURSOS

Por el nivel de información, evaluación y rendición de cuentas que exige el esquema de competencia institucional está condicionando los recursos provenientes del Estado tanto en lo que concierne al monto como a la distribución y mecanismos de asignación.

Conviene destacar el creciente efecto regulatorio que tienen los planteamientos internacionales, en especial de la UNESCO, para orientar recursos a la educación que permitan asignar 8% del PIB a la educación. Esta condición propone a la política educativa el incremento de los recursos fiscales y la búsqueda de apoyos sociales y del sector privado para alcanzar la meta. Diversas complicaciones políticas y fiscales han dificultado el cumplimiento de este propósito y, con el incremento de los recursos federales, en el 2003 el gasto educativo nacional como proporción del PIB llegó a 6.8% (SEP, 2003).<sup>20</sup>

Las restricciones financieras frente a los esquemas regulatorios han generado la necesidad de disponer de criterios que garanticen una mayor efectividad en el uso de recursos, por lo que los procedimientos convencionales de negociación presupuestal entre entidades e instituciones tienden a vincularse cada vez más con criterios de ejercicio y resultados.

Aunque el esquema global de financiamiento sigue montado sobre mecanismos discrecionales, en el contexto de la propia descentralización, se impulsan nuevas políticas de asignación directa para enseñanza básica en un esquema de cofinanciamiento y a partir de la presentación y evaluación de proyectos escolares (SEP, 2001b; Bracho, 2001).

En las actuales políticas de financiamiento de la educación superior, sin dejar de vincularse al erario público, están cambiando las reglas de asignación en las modalidades de "bolsas concursables", con base en proyectos y mecanismos externos de evaluación (Miranda, 2001; Acosta, 2000).

## REPRESENTACIÓN

En un intento por replantear el esquema de representación política, la competencia institucional se inclina por modelos de organización

<sup>20</sup> Para un análisis sobre las condiciones, actores y montos del presupuesto educativo para el año 2002 puede consultarse OCE (2003a).

que se articulan con procesos de participación institucional y social, con lo cual se amplían los marcos de referencia que tradicionalmente legitimaban los discursos educativos, y también los hace más susceptibles a la crítica. Por consiguiente, se confronta la exigencia del debate público con los requerimientos de estabilidad del sistema corporativo.

En agosto de 2002 se firmó el “Compromiso social por la calidad de la educación”, en el cual se convocó a distintos actores del sistema educativo, de la sociedad civil y del sistema político, cuyo objetivo era formar una poderosa alianza que hiciera posible la pluralidad en las decisiones políticas, llegar a consensos comunes y definir estrategias de corresponsabilidad para lograr una educación equitativa y de buena calidad. Aunque el esquema de concertación política intentaba que todos los actores sociales asumieran su compromiso con el desarrollo educativo del país, lo cierto es que los intereses sectoriales predominaron en el proceso de instrumentación y sólo se lograron tareas acotadas en el marco de la negociación convencional de los actores políticos tradicionales con intereses políticos y gremiales en el sistema educativo (OCE, 2003b).

En los hechos, las modificaciones de estrategia política y de instrumentación de acciones de innovación se han mantenido en el margen de negociación de los grupos burocráticos, de los intereses sindicales y de los actores de la sociedad civil institucionalizados por la lógica corporativa (OCE, 2002a). Por ejemplo, en ese tenor se han desarrollado: la propuesta de conformación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CNAE), las iniciativas de concurso de oposición para obtener plazas docentes y de directivos en educación básica, y las estrategias de reforma para la educación preescolar y secundaria, entre otras. Se trata, en general, de acciones de negociación acotadas que modifican algunos tramos específicos de representación institucional sin alterar el arreglo político-institucional fundamental.

Si bien la necesidad de ampliar los horizontes hacia las discusiones de los problemas educativos demanda una mayor pluralidad en la representación, así como el acopio, el análisis, la contrastación y sistematización de la información, con lo cual se cuestionan los estilos de gobernabilidad basados en las lealtades de grupo, se requiere de un nuevo diseño institucional que garantice las libertades, las responsabilidades y los compromisos institucionales que sustenten la efectividad, pertinencia y eficiencia de las acciones institucionales. Una nueva calidad institucional exige un profundo sentido de pertenencia y de compromiso con la agenda de tareas del desarrollo educativo en el país.

El trabajo más interactivo sobre estructuras más plurales, horizontales y participativas se enfrenta a los mecanismos verticales de los procesos de agregación y representación de intereses, con lo cual los procesos de innovación apenas han avanzado algunos tramos de gestión para garantizar efectos de institucionalización de más largo plazo. En consecuencia, los efectos de gobernabilidad del sistema bajo nuevos criterios de efectividad y desempeño siguen siendo limitados.

### ORGANIZACIÓN

Si bien es cierto que el incremento de la interdependencia social entre individuos, grupos e instituciones presiona para crear marcos más flexibles de interacción y toma de decisiones que chocan con el carácter jerárquico y poco competitivo del corporativismo, no se debe olvidar que la reorganización de la política y del sistema educativo pasa por transformaciones en la cúspide y en la base (Caldwell, 1993).

Como efecto del proceso de federalización de 1992, la SEP se constituyó como un “ministerio sin escuelas”, debido a que la responsabilidad de la administración de los servicios educativos fue transferida a las respectivas secretarías de educación de los estados de la república. Tal situación planteó a la SEP diversas necesidades de redefinición organizacional y burocrática, con el fin de atender mejor sus nuevas atribuciones normativas, de financiamiento y evaluación (Covarrubias, 2000). Sin embargo, como la descentralización es un proceso esencialmente administrativo, las entidades federativas se vieron en serias dificultades para hacer frente a los requerimientos de innovación y desarrollo educativo, tareas que la SEP ha resuelto mediante la definición de programas nacionales, los cuales han generado un proceso de recentralización técnico-pedagógico que no se corresponde con la lógica de autonomía y corresponsabilidad que se desea implantar (Arnaut, 2003).

En ese contexto la SEP ha iniciado un proceso de reestructuración institucional con el objetivo de convertirse en una “área estratégica” que mejore sus capacidades técnicas, de fomento a la innovación y el desarrollo educativo, de acción compensatoria y de atención a la diversidad regional para optimar la conducción, gestión y evaluación del sistema educativo en su conjunto.

La reorganización de la política y el sistema educativo supone nuevas reglas institucionales en materia regulatoria, en asignación y utili-

zación de recursos, en distribución de responsabilidades y en rendición de cuentas, por lo que es necesario replantear las relaciones entre el centro del sistema y las instancias de gestión y operación. Para construir una descentralización de “segunda generación” –relativa al fortalecimiento técnico pedagógico de las entidades y de las capacidades locales de innovación y desarrollo educativo– se requiere reactivar las autonomías locales con nuevas atribuciones, apoyos, funciones y responsabilidades, lo cual significa una modificación profunda de los arreglos político-institucionales que lo permitan y lo hagan viable (Braslavsky, 2001; Braslavsky y Gvirtz, 2000).

#### *PROCEDIMIENTOS*

La información, el manejo de conocimientos y habilidades imprime una nueva dinámica de negociación que cuestiona el clientelismo y el patrimonialismo burocrático corporativos. La competencia institucional presiona para incorporar conocimiento públicamente pertinente a la política educativa, con lo cual se obliga a los diferentes grupos corporativos a justificar su definición política mediante discursos legítimos, a partir de los problemas y los avances del conocimiento pertinente a la educación y la pedagogía.

El incremento de las lógicas de autonomía, responsabilidad social y rendición de cuentas sobre la educación crea, en la lógica de la competencia institucional, un nuevo campo de argumentación para discutir los papeles para participar en la formulación e instrumentación de la política educativa, con lo cual los esquemas autogestivos ya no pasan por la regulación burocrática, sino que se construyen de manera autónoma contra el mismo poder centralizado y los ejes de dominación corporativa.

Los cambios de procedimiento se observan tanto en el ámbito central como en los ámbitos locales (McGinn, 2002). En el primer caso, con la presencia de nuevas instancias y mecanismos institucionales de coordinación, información y evaluación; mientras que en el segundo caso, con la presencia de mecanismos de fomento a la participación social y de autogestión institucional.

Un ejemplo del primer caso se encuentra en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), que fue creado con la intención de ofrecer información periódica y sistemática sobre el desempeño

y resultados de la educación básica de alumnos, profesores y escuelas, con base en distintos indicadores que alimentaran a la opinión pública y a las decisiones de política educativa. Aunque cuestionado sobre su nivel de autonomía, debido a que es patrocinado y conducido por la SEP, el INEE ha emprendido tareas de sistematización de información y de formación de recursos humanos para la evaluación en los estados que acepten esta herramienta como un componente central en las decisiones de política educativa y de funcionamiento del sistema educativo, sin que todavía cuente con el respaldo pleno de los actores políticos principales de la educación y de la comunidad académica del país (OCE, 2002b y 2002c).

La búsqueda de autogestión institucional se ha efectuado mediante la reactivación de las instancias de participación social en el ámbito escolar, municipal, estatal y nacional, aunque con limitaciones serias sobre la pluralidad de la participación social y atribuciones para trascender la esfera consultiva y propiciar acciones de mucho mayor contenido deliberativo. Los padres de familia, actores centrales en este proceso, siguen subordinados a la representación institucional de tipo corporativo (como las asociaciones nacionales de padres de familia) para incidir en la política educativa, y para las decisiones escolares dependen aún más del control educativo que ejercen los docentes y los directivos (Lavín y Nájera, 2003).

En el terreno de la transformación de la gestión escolar, aunque el trabajo colegiado, la participación social y el liderazgo directivo reivindican su papel al definir la misión y la planeación institucional de las escuelas, en los hechos aparecen como figuras legitimadoras de procesos burocráticos con poca presencia real y efectiva en la toma de decisiones.

#### *CULTURA Y PRÁCTICAS*

La competencia institucional está generando un debilitamiento de las culturas escalafonarias y de los controles burocráticos al incidir en la reforma de los parámetros organizacionales de la educación, pues cuestiona las regulaciones excesivas, el centralismo y hasta los criterios de autoridad y toma de decisiones.

Asimismo, el aumento de la información disponible y del conocimiento que se divulga en los medios de comunicación y teleinformá-

ticos hace de la sociedad civil un agente más activo para evaluar los servicios y los comportamientos educativos, por lo que se diluyen los esquemas endógenos y cerrados del corporativismo.

Las culturas corporativas se ven diezgadas en sus efectos y consecuencias por la complejidad que plantea el tomar una posición cierta frente a un mundo educativo y social en constante movimiento, con lo cual los procesos de reproducción cultural se ven envueltos en serios problemas de identidad en el individuo, en los grupos y en las comunidades educativas (Rodríguez, 2000).

Los procesos de cambio cultural siguen siendo espacios de enorme dificultad para su transformación. La competencia institucional exige mayor compromiso, responsabilidad y capacidad para la rendición de cuentas, y para ello es necesario un contexto de aprendizaje que requiere tiempo para su desarrollo y voluntad para asumir riesgos, corregir errores y propiciar iniciativas de innovación.

Existen diversas acciones que van desde el impulso de las nuevas tecnologías de la información en las escuelas y en las prácticas pedagógicas, hasta la creación de contenidos curriculares y mejoramiento de los ambientes escolares. Los sistemas de información se hacen más transparentes y se busca establecer un nexo más directo entre el funcionamiento institucional y los resultados educativos con base en la evaluación y la acreditación (Reimers, 2003).

Sin embargo, transformar la cultura y las prácticas institucionales tiene que ver con procesos más amplios y complejos de democratización del sistema, vale decir, con la capacidad de apertura, deliberación y crítica a su interior, y también con la existencia y operación de contrapesos reales en el funcionamiento institucional que permitan poner límites a la arbitrariedad e impulsar prácticas sanas de responsabilidad y rendición de cuentas.

La democratización del sistema implica a los sectores de la alta política, pero también supone la democratización de los ambientes culturales en la escuela. No basta con impulsar propuestas curriculares de ética y civismo, sino que además se requiere una transformación efectiva de los ambientes escolares y de la vida cotidiana en los recintos educativos.

Para cambiar la cultura política en la educación se deben modificar los esquemas regulatorios y normativos, fortalecer las capacidades locales y la autonomía de instituciones y actores educativos, mejorar la capacidad central para mantener la gobernabilidad y la conducción

del sistema en su conjunto, ampliar la concertación pública, la transparencia en el uso de recursos y los mecanismos de rendición de cuentas.

El régimen corporativo tendrá que transformarse cuando se sume a la innovación de la administración, gestión y operación, la transformación democrática del sistema político-institucional que lo sostiene, sin dejar de lado el cambio de actitudes y de espacios simbólicos de construcción de sentido para la acción educativa.

### **BALANCE Y REFLEXIONES FINALES**

En el presente trabajo hemos intentado construir un marco inicial para interpretar el sentido, tendencias y tensiones de la actual política educativa en el contexto de un gobierno de alternancia, que constituye para el país un parteaguas en su historia política. La propuesta toma como eje analítico el concepto de competencia institucional, el cual se refiere a un espacio de configuración de política caracterizado por la búsqueda de mejoramiento de la efectividad, resultados e impacto de las funciones públicas educativas a cargo del Estado. Hemos sostenido que la competencia institucional representa un ámbito de mediación y articulación entre las tendencias y contradicciones de la competencia económica y la social, es decir, se sitúa entre las exigencias de la competencia de mercado y el imperativo de atender las necesidades sociales en un contexto nacional caracterizado por la desigualdad y la diversidad cultural.

Con base en la descripción analítica de la relación entre globalización y neoliberalismo hemos introducido la noción de Estado nacional de competencia para exponer los retos y necesidades que tienen los estados nacionales en el marco de la competencia global de mercado con el fin de mejorar su competitividad económica, lo cual exige de manera ineludible garantizar la gobernabilidad política y construir un mínimo de integración social, y también que el Estado mantenga sus responsabilidades para la construcción y desarrollo del espacio público. Para lograr este objetivo, el Estado debe optimar el funcionamiento y la efectividad de los resultados de su aparato institucional, con base en la definición de nuevos criterios de diseño, organización y operación. Eso supone la necesidad de innovar la gestión pública mediante diversos mecanismos e instrumentos que logren no sólo la eficiencia de los servicios sino también, y sobre todo, la equidad y la calidad institucional.

La tesis central que sostenemos es que, en el marco de condiciones y requerimientos de un Estado nacional de competencia, la política educativa del régimen actual ha tenido que consolidar e impulsar diversos mecanismos para mejorar su competencia institucional. En ese proceso, la política educativa ha recurrido a nuevos modelos de gerencia pública y gestión institucional para atender las necesidades de equidad y buena calidad de los servicios. Al hacerlo ha enfrentado la estructura político-corporativa tradicional generando algunas transformaciones importantes en el ámbito del diseño, organización, administración y operación del sistema educativo.

Este hecho sólo ha modificado de forma parcial la red de relaciones sociales y los esquemas de funcionamiento institucional, debido a que no ha trastocado el centro de articulación política-institucional corporativa donde se condensan los intereses y las lógicas de negociación de las cuotas de poder del sistema educativo mexicano. Aunque con efectos diferenciados en los distintos subsistemas educativos, la competencia institucional impulsada por la política actual ha tenido efectos acotados en distintos ámbitos de la estructura, funcionamiento y condensación de las fuerzas e intereses corporativos.

Las modificaciones parciales en el ámbito de los recursos, representación, organización, procedimientos, culturas y prácticas se explican, en nuestra opinión, por un proceso de “desligamiento estructural” entre la organización, la gestión y la operación del sistema educativo y el régimen político que define el juego real de fuerzas, y se caracteriza por el predominio de estructuras corporativas que son capaces de negociar y adaptarse a las tendencias de modernización de la gerencia pública y la gestión institucional del sistema educativo.

Por todo lo anterior, es urgente establecer estrategias de reforma y transformación que conduzcan a una nueva institucionalidad política en el sistema educativo mexicano.

En términos de reflexiones finales podríamos apuntar algunas sugerencias de consolidación, profundización y reorientación de la política de competencia institucional en educación:

- Las estrategias de reforma deben impulsar un proceso serio y profundo de democratización del sistema educativo. Ésta debe partir de la integración de una nueva y poderosa alianza social que involucre a nuevos actores educativos en un sentido

de pluralidad y *empoderamiento* efectivo, y permita construir un sistema de contrapesos capaz de limitar y fomentar el cambio en la estructura, funcionamiento e impacto de los intereses corporativos.

- La democratización del sistema también debe propiciar un nuevo diseño institucional que favorezca un comportamiento administrativo y de gestión más descentralizado. Éste debe sustentarse en el fortalecimiento de las competencias locales y en el desarrollo de las autonomías locales, institucionales y personales que estimulen la autoorganización de los sujetos que participan en la educación.
- Se debe mantener la estrategia de mejoramiento de competencia institucional para consolidar la noción de política pública en por lo menos tres sentidos: 1) la atención a los grupos y áreas vulnerables en un nuevo marco de sensibilidad del Estado hacia problemas y demandas sociales y educativas relacionados con fenómenos de exclusión; 2) el fortalecimiento del interés general a través de la creación de la infraestructura y el equipamiento social orientado a consolidar los bienes colectivos que soporten el desarrollo de la educación; 3) el mejoramiento de los sistemas de coordinación y funcionamiento institucional relativo a la efectividad, pertinencia, relevancia y eficiencia de la política educativa respecto a las necesidades sociales.
- Hacer de la transformación de la escuela pública el centro de las preocupaciones de la política educativa permitirá reconstruir el sistema educativo en su conjunto, desde los niveles centrales hasta los sistemas estatales de educación, sin dejar de lado las mesoestructuras de supervisión y evaluación.
- Se requiere pasar de una lógica de gestión centralizada de programas educativos nacionales a una lógica de gestión de políticas en un nuevo contexto de atribuciones, corresponsabilidad y sistema de rendición de cuentas de los distintos actores institucionales involucrados.
- La competencia institucional debe, asimismo, generar nuevas reglas y relaciones sociales en los establecimientos educativos con base en la participación y la interacción colegiada, autogestiva y solidaria, que permita el replanteamiento de las posiciones en el poder institucional, académico y administrativo en la micropolítica escolar.

- La legitimidad de la política no debe reducirse a cuestiones instrumentales y omitir las razones sustantivas, puesto que el propósito central seguirá siendo redefinir los grandes objetivos sociales de la educación pública y garantizar que se cumpla con ellas en el marco de la diversidad, la subsidiariedad y los compromisos regionales y globales.
- La competencia institucional no debe traducirse en un *ethos* académico y en prácticas educativas burocratizadas, que codifican tiempos y momentos de la gestión institucional para juntar papeles, acopiar información o hacer los esfuerzos del caso para lograr el estímulo o la bolsa financiera disponible.
- La competencia institucional debe establecer criterios y mecanismos institucionales para que la calidad y la excelencia se resignifiquen en el dominio de las comunidades educativas, buscando que los propios actores, desde la diversidad de sus realidades locales, generen lógicas de apropiación diferenciada capaces de crear otras vías de calidad, eficiencia y uso racional de recursos, que impidan la crítica reactiva, los acomodos y las negociaciones para salir bien librados de la competencia.

Estas líneas de reflexión pretenden situarse en la perspectiva del *policy analysis*, que hoy parece prometer posibilidades fructíferas para el estudio de los procesos de elaboración e instrumentación de la política educativa. Creemos que la idea de competencia institucional exige análisis más amplios e interdisciplinarios, sobre todo por la complejidad que refleja la conducción del sistema educativo mexicano, en un momento en que la macropolítica se refunda sobre los procesos de la micropolítica escolar como matriz reordenadora de las relaciones intergubernamentales y de la participación de diferentes actores sociales. Las lógicas de competencia institucional y los mecanismos políticos que de ella derivan para reordenar la estructura corporativa tradicional en México, pueden ser un extraordinario laboratorio de reforma del Estado y de reencuentro con la sociedad para generar un nuevo modelo de desarrollo educativo en México. A ello habrá de contribuir el trabajo en el campo de las ciencia(s) de las políticas públicas para retomar un viejo programa de investigación que hoy vuelve con signos prometedores.

Para concluir diremos que entre la competencia de mercado y la competencia social y humana que deben generar las instituciones

educativas en esta era de globalización, tecnología y neoliberalismo, las políticas de competencia institucional tienen frente a sí el enorme reto de reconstituir las viejas relaciones corporativas, pero sin perder de vista las exigencias que plantea la propia sociedad (Miranda, 2003). El proyecto de mercado y de las culturas de la gerencia empresarial corren el riesgo de construir su modelo educativo y de formación sobre controles autoritarios, técnicos y financieros, perdiendo la oportunidad de hacer salir las capacidades creativas para conformar un nuevo proyecto de país socialmente competitivo, afín a las exigencias de la democracia, la igualdad y el desarrollo humano y que no debe reducirse sólo, por razones políticas y culturales, a las competencias de mercado.



**BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta Silva, Adrián  
2000 *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara, México.
- Aguerrondo, Inés  
2002 *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, IPPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Arnaut, Alberto  
2003 *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, El Colegio de México, México, mimeo.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)  
2001 *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México.
- Ball, Stephen  
1987 *The Micro-politics of the School. Towards a Theory of School Organization*, Methuen, Londres.
- Beare, H.  
1993 "Different Ways of View School-site Councils: Whose Paradigm is Use Here?", en H. Beare y Lowe Boyd, eds., *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Great Britain.
- Beck, Ulrich  
1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.  
1999 *La invención de lo político*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bourdieu, Pierre, y Loïc Wacquant  
1995 *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.
- Boyer, Ernest  
1997 "Académicos ¿de quién estamos hablando?", en *Universidad Futura*, vol. 3, núms. 8 y 9, invierno, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Bracho, Teresa  
2001 *El diseño de una política educativa: el programa escuelas de calidad*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Braslavsky, Cecilia  
2001 *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación*, Santillana, Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia, y S. Gvirtz  
2000 "Nuevos desafíos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo", en *Política y Educación Comparada. Cuadernos OEI*, núm. 4, Madrid.

- Braudel, Fernand  
1986 *La dinámica del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Brunner, José Joaquín  
1987 *Universidad y sociedad en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Secretaría de Educación Pública, México.  
1998 *Globalización cultural y posmodernidad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Caldwell, B. J.  
1993 "Paradox and Uncertainty in the Governance of Education", en H. Beare y Lowe Boyd, *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Great Britain.
- Calinescu, Matyei  
1991 *Cinco caras de la modernidad*, Tecnos (colección metrópolis), Madrid.
- Castells, Manuel, y Jordi Borja  
1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Covarrubias, Moreno  
2000 *Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Dale, Robert  
2001 "Globalización. ¿un nuevo mundo para la educación comparada?", en Jüergen Schriwer, coord., *Formación del discurso en la educación comparada*, Pomares, Barcelona.
- Davini, María Cristina, y Alejandro Birgin  
1998 "Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones", en Graciela Riquelme, Silvia Brusilovsky, et al., *Políticas y sistemas de formación*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ferraro, Ricardo  
1999 *La marcha de los locos. Entre las nuevas tareas, los nuevos empleos y las nuevas empresas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ferrer, Aldo  
1996 *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.  
1999a "La globalización, la crisis financiera y América Latina", en revista *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, junio, México.  
1999b *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Freeman, Richard  
1999 "The Youth Job Market Problem at Y2K", en *Preparing Youth for the 21 st Century*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

- Giddens, Anthony  
1990 *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid.
- Ginner, Salvador  
1987 *Ensayos civiles*, Ediciones 62, Barcelona.
- González Casanova, Pablo  
2001 *La universidad necesaria en el siglo XXI*, Era, México.
- Hargreaves, Andy  
1996 *Profesorado, cultura y posmodernidad*, Morata, Madrid.
- Heilbroner, Robert L.  
1996 *El capitalismo del siglo XXI*, Península, Barcelona.
- Hirsch, Joachim  
2002 *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Huidobro-García, Juan Eduardo  
2001 "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena", en *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-PRAL-IIPE, Santiago de Chile y Buenos Aires.
- Ianni, Octavio  
1996 *Teorías de la globalización*, Siglo XXI editores-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Joyanes, Luis  
1997 *Cibersociedad. Los retos sociales ante un nuevo mundo digital*, McGraw-Hill, Madrid.
- Kennedy, Kerry  
1999 "Constructing the School Curriculum for the Global Society", en *Innovations Schools*, Centre for Educational Research and Innovation-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Kliksberg, Bernardo  
2001 *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del estado. Mitos y realidades en América Latina de hoy*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Laidi, Zaki  
1997 *Un mundo sin sentido*, Fondo de Cultura Económica (Serie Política y Derecho), México.
- Lavín, Sonia, y E. Nájera  
2003 "Educación, participación social y conocimiento: una aproximación desde los sujetos", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIII, núm. 1, CEE, México.

- Lesoume, Jacques  
1993 *Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000*, Gedisa, Barcelona.
- Lipsey, Richard  
1999 "Source of Continued Long-run Economic Dynamism in the 21st Century", en *The Future of the Global Economy*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Loyo, Aurora  
1997 "Ironías de la modernización: el caso del SNTE", en Aurora Loyo, coord., *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, México.
- McGinn, Noel  
2002 *Las mejores prácticas en la instalación de la gobernación local de la educación*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-SEByN, México, mimeo.
- Mendoza Rojas, J.  
2002 "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en Humberto Muñoz García, coord., *Universidad: política y cambio institucional*, CESU-Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Meyer, John, y Francisco Ramírez  
2002 "La institucionalización mundial de la educación", en Jürgen Schriwer, coord., *Formación del discurso en la educación comparada*, Pomares, Barcelona.
- Michalski, Wolfgang, Riel Miller y Barrie Stevens  
1999 "Anatomy of Long Boom", en *The Future of the Global Economy*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Miranda López, Francisco  
2001 *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, El Colegio de México-Universidad Pedagógica Nacional, México.  
2003 *Necesidades humanas y educación. Una aproximación al concepto de desarrollo educativo*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo-Praxis, México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE)  
2002a *Comunicado 071. CNAE ¿Respuesta a problemas de la descentralización educativa?* (08/02/02) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun71.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun71.html)].  
2002b *Comunicado 083. Instituto Nacional de Evaluación de la Educación* (23/08/02) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun83.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun83.html)].  
2002c *Comunicado 084. El debate sobre el INEE* (13/09/02) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun84.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun84.html)].

- 2003a *Comunicado 0091. ¿Más recursos para el 2003?* (10/01/03) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun91.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun91.html)].
- 2003b *Comunicado 082. Compromiso social por la calidad de la educación* (09/08/03) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun82.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun82.html)].
- 2003c *Comunicado 111. Calidad y evaluación* (13/08/03) [disponible en [www.observatorio.org/comunicados/comun111.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun111.html)].
- Offe, Claus  
1992 *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Oijen, Paul van  
1996 "Policy Use of the Knowledge Bases in Secondary Education: The Case of the Netherlands", en *Knowledge Bases for Education Policies*, OCDE Documents, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)  
1994 *Quality In Teaching*, OCDE, París.
- Osborne, David, y Ted Gaebler  
1994 *Reinventando el gobierno*, Gemika, México.
- Porter, Michael  
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara Editor, Argentina.
- Reimers, Fernando  
2003 *Cultura escolar, pedagogía y ciudadanía democrática*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-SEByN, México, mimeo.
- Rodríguez Romero, María Mar  
2000 "Las representaciones del cambio educativo", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 2.
- Sakaiya, Taich  
1995 *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Schmitter, P.  
1974 "Still the Century of Corporatism", en *The New Corporatism*, Pire y Stitch, University of Notre Dame Press.  
1992 "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos", en Suzanne Berger, comp., *La actualidad en la organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Madrid.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)  
2001a *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.  
2001b *Programa Escuelas de Calidad*, México.  
2002 *Memorias del proceso de enfoque estratégico en la Secretaría de Educación Pública*, México.

- 2003 *A la mitad de la jornada. Avances en la educación 2001-2003* [disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/jornada/COMISION.pdf>].
- Sen, A.  
1987 *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Teichler, Ulrich  
1999 "The Contribution of Education and Training to the Employability of Youth: Changing Concerns, Debates and Measures", en *Preparing Youth for the 21 st Century*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Tezanos, José Félix, y Rosario Sánchez Morales, eds.  
1998 *Tecnología y sociedad en el nuevo siglo. Segundo Foro sobre Tendencias Sociales*, Sistema-Ministerio de Educación y Cultura, Barcelona.
- Thurow, Lester  
1992 *La guerra del siglo XXI*, Vergara Editores, Buenos Aires.
- Touraine, Alain  
1997 *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Wallerstein, Immanuel  
1996 *Después del liberalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI editores, México.
- Zorrilla Fierro, M.  
2002 "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2 [disponible en <http://redie.ens.uabc.mx>].