

# Implicaciones de la reforma de 2012 al Artículo 3° Constitucional

Hugo Aboites Aguilar\*

La aprobación de la reforma en materia educativa pone en el centro del debate el papel de los docentes en el proceso educativo, así como la manera en que habrá de examinarse su desempeño en el aula de clases a partir de factores como la calidad, la eficiencia, la evaluación, las formas de promoción y las condiciones de trabajo. Se trata, argumenta el autor de este artículo, de la culminación de un proceso de numerosas iniciativas que ha ido abriendo la conducción de la educación a los grupos empresariales y financieros internacionales.

La apresurada reforma del Artículo 3° Constitucional fue posible, en parte importante, gracias al Pacto por México. Firmado a los pocos días del comienzo de la administración de Peña Nieto, fue un acuerdo entre fuerzas políticas disímolas (Partido Acción Nacional [PAN], Partido de la Revolución Democrática [PRD] y Partido Revolucionario Institucional [PRI]) que vino a darle una carta poder en blanco al nuevo gobierno para iniciar una transformación de parte importante del marco legal y de las políticas

sociales y políticas en México. Después de una campaña gris y profundamente cuestionada por el uso indebido de fondos y la evidente compra de votos, el nuevo presidente recibió con este acuerdo un apoyo providencial y el capital político necesario para fortalecer su imagen y arrancar sin saldos negativos su administración.

Es un acuerdo que se hizo posible gracias a la profunda pérdida de identidad de la izquierda y de la derecha partidistas, y que logró la construcción de una identidad política única, a partir de una combinación donde partidos y políticos adquieren el mismo sabor y color indefinible e insípido, una especie de sopa *Maruchan*, en la cual el PRI se ostenta como el verdadero centro nacional, el único capaz de aglutinar a todos. Ni Fox ni Calderón fueron capaces de lograr una

convergencia de estas proporciones y con resultados tan inmediatos y relevantes.

Cobijado por el PRD y el PAN, el regreso del PRI se presenta ante la sociedad mexicana como un destino inevitable y puerto seguro. Es un retorno del régimen histórico que tuvo momentáneamente un efecto convincente en sectores amplios de una población harta de la guerra, de la corrupción y de la injusticia. Harta sobre todo de la incapacidad de los políticos para impulsar la construcción de una nación próspera y soberana. En un contexto como éste, Peña Nieto se presentó como el menos político de todos, como una figura ambigua y superficial que precisamente por eso apareció como la menos amenazante y, por eso, paradójicamente, convocando a una renovada confianza.

\* Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco. Su libro más reciente (2012) es *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia y alternativa (1980-2012)*. México: Clacso/UAM/Itaca.

“Temo a los cartagineses aunque nos traigan regalos”, decía el sabio Laocoonte desconfiando del caballo de madera que en su aparente huida habían dejado atrás los atacantes de la ciudad de Troya. Prácticamente nadie le hizo caso porque después de casi diez años de guerra y sufrimiento, urgentemente necesitaban confiar en lo que les daba esperanza, sentirse libres del peligro, y por eso no dudaron en llevar ellos mismos al caballo de madera y su mortal pasaje al centro de la ciudad.

Todo esto intenta explicar por qué, a fines de 2012 y comienzos de 2013, se dio un momento propicio para avances sustanciales en el proyecto neoliberal. Con la ayuda de la saliente administración de Calderón este proyecto consiguió avanzar en la reforma laboral e inmediatamente después logró que se aprobara la modificación al marco constitucional de la educación y anunció la reforma energética. Con esto, tres de los pilares fundamentales del Estado mexicano construido en el siglo XX comenzaron a derrumbarse y se cuestionaron a fondo los derechos del pueblo mexicano a la educación, al trabajo digno y a los beneficios de las riquezas naturales. El significado de esta rápida sucesión de cambios lo describe la reacción en los círculos financieros (“México se ha puesto de moda”). Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de Gurría y Mexicanos Primero también están de plácemes. El marco legal que todavía estorba la atracción de capitales está ahora en remodelación y, en la lógica capitalista más implacable, esto significa que los niños y jóvenes mexicanos en lugar de contar con el patrimonio que significan el petróleo y los justos derechos en el terreno laboral y de la educación, ahora más que antes deberán poner su esperanza en el veleidoso flujo internacional de los capitales y en las decisiones de las grandes corporaciones. Las grandes reformas en la educación al comienzo del siglo XX buscaban fundar una nación capitalista moderna y estable, y por eso se vieron obligados a ofrecer a niños y jóvenes el patrimonio del conocimiento y el acceso a un trabajo digno. Las modificaciones actuales, en cambio, responden más bien, y casi sin la mediación de políticas sociales positivas, a los intereses de grandes empresas y corporaciones financieras capaces de controlar el mercado mundial de inversiones.

Por todo esto, la reforma de la educación aparece con rasgos no sólo profundamente cuestionables por su procedencia, sino también por el contexto que les otorga su significado y orientación fundamental. Pero un análisis de los detalles de las reformas mismas ilustra mejor su significado.

## El uso del término “calidad” en la Constitución mexicana

Con esta reforma se adoptan de lleno las palabras y la visión de banqueros internacionales y de empresarios respecto de cuáles deben ser las políticas de desarrollo y las iniciativas de mejoramiento de la educación. De hecho, el discurso fundamental de organizaciones financieras y empresariales sobre la educación se desarrolla en el eje de palabras como “calidad”, “mejoramiento constante”, “evaluación” y “medición”, términos que ahora aparecen en el texto constitucional. Al asumir el discurso, las palabras, los conceptos y el modo de pensar de estos grupos, se establece una de las maneras más profundas y comprometedoras de privatizar y comprometer el desarrollo de la educación. Porque de ahora en adelante y *por mandato constitucional* la visión de instancias financieras internacionales, como la OCDE y las asociaciones empresariales que desean transformar la educación conforme a la visión privada de Mexicanos Primero, son un punto de referencia importante.

Es el caso de la palabra *calidad*. En el terreno de la educación, esa palabra evoca algo deseable, niños y jóvenes que participan en un proceso de formación de manera sólida y profunda, con base en el conocimiento amplio, la creatividad, el trabajo en grupo, el descubrimiento sistemático, la ética del bienestar colectivo y el respeto a todos. Un proceso educativo que tiene sus bases en el apoyo de maestros, infraestructura y recursos pedagógicos adecuados. Incluso, en determinados momentos, el gobierno mexicano ha interpretado la calidad como la mejor formación de los maestros y como un objetivo que está estrechamente ligado a imperativos sociales, como el de la educación para todos<sup>1</sup>. Sin embargo, para organismos como el Banco Mundial (BM) o la OCDE, “calidad” es un término con significados muy distintos. La “calidad” aparece como estrechamente relacionada con el concepto de eficiencia y sus distintos significados en la educación.

<sup>1</sup> En 1984, por ejemplo, la calidad se entendía de manera mucho más amplia que la sola mejora de los resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas estandarizadas. En el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte* de esa fecha se insistía en que la calidad de la educación giraba en torno a una mejor preparación de los maestros (y no en la modificación de su situación laboral, como se plantea actualmente): “Eleva la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes” (Secretaría de Educación Pública [SEP], 1984: 13) y se agregaba algo fundamental: “Dadas las características sociales y demográficas del país, la superación de los actuales niveles en la calidad de la educación tiene que ser acompañada de la ampliación de los servicios educativos y culturales” (SEP, 1984: 14).

En primer lugar, eficiencia en el uso de recursos. Cuando en los años ochenta el BM comenzó a elaborar análisis más detenidos de la educación su idea de la mejora educativa se reflejaba en estudios donde se mostraba qué elementos del proceso de enseñanza-aprendizaje (libros de texto, laboratorios o maestros con formación) podían eliminarse sin que eso disminuyera el desempeño escolar de los niños. Con esto se lograba, evidentemente, un uso más eficiente de los recursos (Fuller, 1985). Eso fue ayer, pero hoy la visión predominantemente financiera respecto de la educación (ésta sólo importa si da resultados económicos) se ha fortalecido gracias a los acuerdos con la OCDE. Cuando en 2010 su director, Ángel Gurría, celebraba que México estuviera cumpliendo con uno de ellos, decía entusiasta: “Nos da mucho gusto confirmar que el Gobierno de México está consciente que el desarrollo económico empieza en el aula” y agregaba: “Si México lograra reducir las disparidades en el desempeño escolar y lograr un mínimo de 400 puntos en la prueba PISA [Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos] para todos sus alumnos, podría registrar un aumento del PIB del 1200% en el año 2090” (Gurría, 2010). Por eso los exámenes estandarizados tienen un lugar privilegiado en la visión de las organizaciones internacionales, porque consideran que, más que las evaluaciones de los maestros, son el indicador más apropiado del desempeño financiero (no tanto académico) que se deriva de los cambios en la educación<sup>2</sup>. También en la educación media superior y superior el término *calidad* desde hace años se traduce en la insistencia en el uso de exámenes de selección que aseguren un mejor uso de los recursos, pues aseguran el ingreso de “los mejores” o más talentosos a esos niveles educativos. “No escoger a la élite puede tener un serio efecto en los resultados económicos” (Heyneman y Fagerlind, 1988). Como resultado, se ha popularizado el uso de exámenes

<sup>2</sup> Evidentemente, a partir de su creciente intervención en los asuntos educativos, la OCDE no se presenta sólo como un organismo encargado de promover el desarrollo económico mundial de acuerdo con los parámetros e intereses de los países hegemónicos, sino como un foro de expertos y representantes de todos los países donde se pueden discutir estrategias para mejorar la educación, así como otras áreas. Sin embargo, una y otra vez los resultados de estos foros (documentos de análisis) aparecen como amigables con las visiones eficientistas propias de los organismos financieros. También debe aclararse que aquí no se postula que en la educación, por serlo, se pueden despilfarrar los recursos o distraerlos (corrupción) a otros fines. Simplemente se enfatiza que el criterio de rentabilidad en términos de crecimiento económico –como en la salud y otras áreas del gasto social– no puede ni debe ser el criterio fundamental para establecer políticas en la educación, la modificación de las condiciones en que trabajan los maestros y la determinación del tipo de evaluación que habrá de hacerse.

estandarizados con el argumento de que eso contribuye a elevar la calidad de las instituciones (pues supuestamente se elige a los más capaces entre los aspirantes) y, en el caso de la educación básica, permite apreciar si la inversión educativa está obteniendo los resultados esperados. La aplicación de estas tesis, sin embargo, está trayendo efectos devastadores. Se trata de instrumentos de medición que reiteradamente señalan como los mejores a los jóvenes del sexo masculino, de los niveles socioeconómicos más prósperos ciudadanos, procedentes de escuelas privadas y/o hijos de padres con educación superior. En la educación básica esta concepción eficientista se refleja en un énfasis en la educación que ofrezca resultados constatables en exámenes y, en los hechos, en una política presupuestal que privilegia a las escuelas urbanas en zonas de clase media y no tanto a las escuelas en las zonas más pobres del país.

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, desde estos organismos *calidad* se define también como eficiencia en la orientación y contenidos del proceso educativo. Es decir, la tendencia a educar sólo en algunas competencias directa y expresamente relacionadas con la vida y el trabajo, en lugar de apuntar a una formación amplia y a la comprensión de las dinámicas de la historia, las ciencias, las humanidades, el arte y los valores éticos, incluyendo entre ellos los que tienen que ver con la ecología y la transformación de las sociedades, y, como parte e instrumento de todo lo anterior, el interés también en la adquisición de habilidades e informaciones concretas de lecto-escritura, operaciones aritméticas, acceso y manejo de la información, investigación, etcétera, que son útiles para la vida y el trabajo. En otras palabras, se insiste en que los recursos disponibles no se “desperdicien” en la búsqueda de una formación científica y humanista de amplios horizontes para todos, lo cual se traduce en el rechazo a que se impartan temas “inútiles” o “menos prioritarios”, como filosofía, historia, arte, convivencia, democracia. Más bien, se enfatiza la orientación a una formación mínima, basada en “competencias”, es decir, habilidades e informaciones muy específicas. Son, además, competencias establecidas, no pocas veces, a partir de cómo deciden los sectores empresariales las necesidades de educación para el país.

En tercer lugar, *calidad* se concibe como eficiencia en la gestión del sistema educativo y de las escuelas e instituciones educativas. Es decir, se señala que el sistema educativo y las escuelas necesitan buenos gerentes y no tantos transformadores, constructores de acuerdos y personas convencidas del “mandar obedeciendo”. Esto se

ha traducido en la tendencia extrema al control preciso de los “componentes” del sistema (donde se incluye como uno de ellos a maestros y estudiantes en la reciente modificación del Artículo 3° Constitucional). De ahí que la reforma constitucional se detenga largamente en cuestiones como la reconversión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en un instrumento de vigilancia de los maestros. Otros rasgos de esa tendencia aparecen ya en el Artículo 5° transitorio del decreto de reforma al Artículo 3° Constitucional (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013). Ahí se habla de llevar a cabo un censo de escuelas, maestros y estudiantes; de la creación de mecanismos de comunicación directa entre directivos de escuelas y autoridades de la educación; de la evaluación continua de los docentes; y de que cada escuela gestione por su cuenta las condiciones básicas de infraestructura y apoyos, en una peculiar interpretación privatizadora de lo que significa autonomía. Estas medidas reflejan la visión empresarial sobre una empresa (escuela) eficiente, aunque no necesariamente ese control se traduzca en la mejoría del proceso de conocimiento que, por sus objetivos, requiere de un margen muy amplio de libertad, iniciativa, autonomía y creatividad.

Finalmente, en cuarto lugar, la visión de esas entidades financieras y empresariales concibe la calidad como un cambio radical en las condiciones de trabajo de los maestros. En otras palabras, se trata de un cambio drástico en la correlación de fuerzas entre los trabajadores de la educación y los administradores de los sistemas educativos<sup>3</sup>. Este cambio es lo que hace posible obligar a los maestros a vivir y trabajar en condiciones más difíciles y en un grado mayor de subordinación e indefensión que el anteriormente existente. El mejor y más cercano ejemplo de esta tendencia a focalizar en los docentes y en sus condiciones laborales la cuestión de la calidad, es precisamente la presente reforma al Artículo 3° Constitucional.

Es cierto que esta modificación constitucional abre con un planteamiento que parece concebir la cuestión de la calidad como algo integral, sujeto a distintos factores y no sólo

<sup>3</sup> Desde la década de los ochenta el Fondo Monetario Internacional insistía en tópicos estrictamente laborales como la recomendación de que se cambiaran los tabuladores de los trabajadores de la educación, de tal manera que más que por la antigüedad y escolaridad, el mérito (por ejemplo, la productividad y mejores niveles académicos en los estudiantes) fuera el criterio fundamental para el ascenso (véase Aboites, 1999: 319). Además, a finales de los ochenta desde el Banco Mundial se hacían recomendaciones en el sentido de diferenciar los salarios de los trabajadores de la educación, de manera específica entre los académicos de la educación superior (pagar más a los investigadores productivos que a los docentes) (Winkler, 1990: 104).

a los maestros. En sus primeros renglones dice: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013). Sin embargo, en los párrafos siguientes el texto que hoy se añade al Artículo 3° Constitucional se refiere casi exclusivamente a las nuevas condiciones laborales en que habrán de trabajar los maestros. Éstas habían sido objeto de progresivas modificaciones en los años recientes (Alianza por la Calidad de la Educación, ENLACE, concurso de oposición, Evaluación Universal), pero con la reforma prácticamente ahora se elevan a rango constitucional. Situación que, dicho sea de paso, resulta ser completamente inconveniente por ser materia de un acuerdo bilateral de carácter laboral. Se habla de que “el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos [...] se llevarán a cabo mediante *concursos de oposición* que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades [...]” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013; cursivas nuestras), y con eso se intenta descalificar la práctica legal y legítima que durante décadas comprometía al Estado a otorgar un lugar en el sistema educativo nacional a quienes, después de una formación de varios años, egresaran exitosamente de las escuelas creadas por el mismo Estado para formar a sus maestros. Un examen de menos de cien reactivos, de tres horas de duración y ya no la trayectoria de varios años de formación es lo que determinará el acceso del personal especializado. El concurso de oposición, además, permite que personas que no han tenido la formación profesional en la enseñanza básica pasen a ocupar plazas permanentes, con demérito así de la pretendida búsqueda de la calidad<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Se supone que con el concurso de oposición para todas las plazas termina la práctica ilegal de la venta de plazas o la asignación a recomendados o asociados políticos, pero eso sólo teóricamente es cierto, pues la reforma y la subsiguiente legislación no podrán impedir lo que ya hoy es obvio: la creación de nuevos mecanismos de corrupción (como la venta de exámenes). A pesar de que se diga que se trata de terminar con la corrupción, el objetivo fundamental es romper el vínculo entre escuelas normales y sistema educativo y, con eso cercenar de tajo uno de los derechos laborales con mayores potencialidades de mejora de la educación. En efecto, manteniendo el esquema de plazas para los egresados, el Estado conserva la posibilidad de contribuir a generar generaciones de maestros altamente preparados y motivados por una perspectiva laboral sumamente clara. La idea de una educación en manos del Estado no puede construirse a partir de clausurar una de las fuentes más importantes de identidad del sistema y mantenimiento de sus propósitos sociales amplios y ceder al mercado laboral en educación la provisión de maestros, a pesar de que éstos no tendrán una preparación comparable.

Por otro lado, la modificación al Artículo 3° Constitucional afecta prácticamente *toda* la vida laboral del trabajador de la educación, pues mandata que se cambien los términos del ingreso, la promoción, el reconocimiento y los criterios para la permanencia en la plaza: “La ley reglamentaria –dice el nuevo artículo– fijará los criterios, los términos y condiciones de la *evaluación obligatoria* para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013; cursivas nuestras). Aunque a continuación se señala que esto se hará “con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación” esta frase es sólo una especie de jaculatoria, un buen deseo que no cambia el hecho de que, al crearse condiciones de supervisión y de evaluación especiales (que no las tienen otros segmentos asalariados al servicio del Estado), se les convierte en trabajadores de excepción, contradiciendo los principios generales de bilateralidad y los términos de las condiciones de trabajo establecidas en el Artículo 123 Constitucional y su ley respectiva.

La modificación constitucional ya desde ahora anticipa cuáles son las normas legales que se pretende establecer en los venideros ajustes a la Ley General de Educación y a otros instrumentos. Queda muy claro que desde el inicio de la trayectoria laboral (ingreso) hasta su conclusión (fin de la permanencia por deceso, jubilación o –ahora ya anunciado– despido), a lo largo de décadas de vida laboral, familiar y social, el maestro estará sujeto a una constante supervisión. Ésta llega al extremo de que se pretende que los evaluadores, como parte de la Evaluación Universal –que incluye un examen de conocimiento y los resultados de sus estudiantes en la prueba ENLACE–, lleguen ahora hasta el salón de clase y registren cuidadosamente lo que hace o deja de hacer el maestro –incluso con una videograbación, como se anuncia en la evaluación de estándares<sup>5</sup>. El maestro estará sujeto a la manera concreta en que se definan “los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013) que ya se anuncian en la reforma como parte de una eventual y futura legislación. Es de esperarse, vista la orientación y el tono que tienen todas estas propuestas, que se establecerá una enorme y detallada estructura de subordinación a partir de esos tres

<sup>5</sup> Se llaman así a las dos docenas de comportamientos concretos que debe tener el maestro en el salón de clase y que los evaluadores consideran importantes para mejorar la calidad de la enseñanza. Por ejemplo, “planear la clase”, “hacer uso apropiado del tiempo”, “propiciar la interacción entre los alumnos”, etcétera.

rubros, y que así se incidirá profundamente en la situación laboral del trabajador de la educación.

Lo anterior se perfila como cierto, además, porque no sólo se dice que habrá evaluación, sino que se creará todo un aparato burocrático para vigilar y castigar a los maestros. Así, se añade que “para garantizar que la prestación de los servicios educativos sea de calidad se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013). Con este sistema, se añade, se evaluará “la prestación de servicios educativos” y como ésta es una actividad que fundamentalmente está a cargo de los maestros, la frase significa que se vigilará estrechamente la actividad del docente, dentro y fuera del aula. Así, se evaluará con un examen estandarizado el acceso al servicio docente, luego cada año se le aplicará al maestro una parte de la Evaluación Universal y de sus resultados se determinarán los cursos de formación que deberá tomar el maestro (y que a su vez darán lugar a mediciones para verificar el logro obtenido en ellos). A partir de todas estas evaluaciones se tomarán decisiones de alto impacto para los docentes, como las que se refieren al acceso, la promoción, las condiciones de permanencia e incluso el eventual despido de maestras y maestros. La calidad resulta ser así una ecuación que, en los hechos y para los reformadores, se resuelve básicamente con la realización de continuas y repetidas mediciones sobre los maestros.

Serán, sin embargo, evaluaciones básicamente injustas, porque, como ya se decía, en el caso del acceso y del despido el resultado de un examen no es comparable en profundidad y certeza con los años de trayectoria de formación y/o desempeño en el trabajo. Pero, además, en todas las restantes mediciones los exámenes únicos a escala nacional (en niños, jóvenes y maestros) más que las capacidades y el logro, tienden a reflejar el contexto socioeconómico y a considerar como falta de talento la muy diversificada procedencia cultural de estudiantes y maestros. Evaluaciones que, además de injustas, colocarán a los maestros una y otra vez en el banquillo de los acusados, con la obligación de comprobar año tras año que sí vale la pena seguirlos manteniendo como docentes. Las evaluaciones que se presentan como “científicas”, “objetivas” e “infalibles” (cuando en realidad no tienen ninguno de estos tres atributos) presionan fuertemente a los docentes a asumir como falta de capacidad o de esfuerzo propio lo que son los resultados de evaluaciones superficiales, de mala calidad y cultural y socialmente discriminatorias. Esto no hace más que reforzar desde dentro de las y los maestros las condiciones de subordinación y sometimiento.

La reforma constitucional también impacta profundamente en la educación y en la condición del magisterio porque significa un profundo deterioro en el proceso educativo, la materia misma del trabajo de maestras y maestros. Esto se desprende de la inclusión en la reforma de la siguiente frase, la cual se refiere al criterio que orientará la educación de los habitantes de México: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo *logro académico* de los educandos” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013; cursivas nuestras). Esta frase, “el máximo logro académico”, ciertamente no se refiere a las evaluaciones que realizan los maestros, sino a los resultados de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) y PISA. De hecho, desde el sexenio pasado, el primer objetivo del Programa Sectorial de Educación era el de “*eleva la calidad educativa para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo*” (cursivas nuestras) y el primer indicador de que el objetivo se estaba consiguiendo consistía en pasar de 392 a 435 el puntaje promedio en la prueba PISA y el segundo en aumentar de 79.3 a 82.0% la proporción de niños de educación primaria en el nivel de elemental en la prueba ENLACE (SEP, 2007: 6). Como lo ha demostrado ya la experiencia en algunas escuelas privadas y públicas, es perfectamente posible transformar el proceso educativo en un taller de capacitación para responder de manera exitosa a los exámenes estandarizados y mejorar así sustancialmente la posición de la escuela frente a otras. Pero esto distrae la atención sobre otros temas más importantes y obliga al maestro a someter a los estudiantes a innecesarias exigencias y a participar en un entrenamiento cotidiano sobre cómo responder a esos exámenes, sin que todo eso necesariamente signifique que se ha elevado la calidad de la escuela en términos de la formación amplia de los niños y jóvenes. Aprender bien sólo español y matemáticas más algún otro tema significa reducir a lo más elemental la formación de los niños y jóvenes desde primaria hasta la educación media superior.

Como está la situación en este momento, la reforma de diciembre de 2012 significa que constitucionalmente se mandata al profesor a convertirse en un instructor eficiente para la resolución de exámenes estandarizados. Lejos ya totalmente de los principios elementales de una práctica docente de grandes horizontes y lejos sobre todo de los esfuerzos de maestros por ampliar y profundizar la formación de los niños y jóvenes mediante el contacto cotidiano con las expresiones, habilidades, informaciones y conocimientos más adecuadas de la ciencia y las humanidades, la cultura, la historia y la diversidad y riqueza de

las regiones del país. Lejos también de la idea de educación que plantea el resto del vigente Artículo 3º Constitucional cuando habla de que debe estar basada en la ciencia y contra la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios. Una educación democrática, nacional, que contribuya a la mejor convivencia humana, a la diversidad cultural, la solidaridad, la fraternidad y la igualdad. Lejos también de la educación que describen los artículos 7º y 8º de la Ley General de Educación, sin referencia alguna a la historia de la educación mexicana y sus principios sociales y pedagógicos más dinámicos. Una reforma, finalmente, donde está ausente un análisis fincado en una conversación amplia con los pueblos y grupos sociales del país, respecto de cuáles son hoy y para el futuro las necesidades de conocimiento en una época mundial y nacional como la presente.

De esta manera, el deterioro fundamental de la condición laboral de los maestros, ejemplificado sobre todo en la pérdida sustancial que sufre su materia de trabajo, no sólo empobrece la profesión, sino la educación del país y sus perspectivas de desarrollo equitativo futuro.

### **Los antecedentes de la reforma: un acuerdo con la OCDE y el avance del sector empresarial**

Si es claro que la presente reforma ya no se inspira en los referentes de civilización y educación amplia y para todos que sigue postulando la Constitución y la ley, cabe preguntarse por su origen. Y la respuesta a esa pregunta la ofrecen los antecedentes más inmediatos, como las recomendaciones de la OCDE, cada vez más importantes a partir de la evaluación del sistema educativo mexicano que a mediados de los noventa ese organismo realiza acerca del sistema educativo nacional (OCDE, 1997) y sobre todo a partir de los años 2000, cuando comienzan las aplicaciones de la prueba PISA. En el año 2008 aparece ya no alguna recomendación sino un acuerdo firmado entre el gobierno y esa organización. Se trata del *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, que muestra la relación de dependencia directa que existe en México respecto de la OCDE en la definición de la política educativa, pues, como se explica más tarde, su “propósito [...] fue determinar no sólo *qué* cambios de política deben considerarse en México, sino también *cómo* diseñar e implementar reformas de política con eficacia” (*Establecimiento de un marco...*, 2010: 9). Con la reforma de 2012 esa relación de dependencia adquiere un carácter constitucional.

Las iniciativas derivadas del Acuerdo (que aparecen en un documento posterior: *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción*) se mueven desde la persuasión de que para mejorar al sistema deben introducirse cambios en las condiciones de los maestros y, además, en el liderazgo y gestión escolar. Respecto de lo primero, el documento que se deriva del acuerdo con el gobierno mexicano se mueve en el marco general de la gran importancia que para mejorar al sistema tiene “la trayectoria profesional docente, [y] consolidar una profesión de calidad”, entendiendo “trayectoria” como el tránsito desde el comienzo de la vida laboral, los ascensos y el término de la misma. Coincidiendo con lo anterior, la reforma de 2012 en México subraya –como ya se mencionaba– el ingreso, promoción y permanencia, aunque con un contenido de profundo escrutinio y ánimo punitivo. Y esto aparece notoriamente como el centro y eje fundamental de la reforma, más que la cuestión del liderazgo y gestión escolar. Respecto a los maestros, el documento habla del propósito de “abrir *todas* las plazas docentes a concurso” (*Mejorar las escuelas...*, 2010: Recomendación 5, p. 6; cursivas nuestras) y, en seguimiento a lo pactado, la reforma constitucional establece que “el ingreso al servicio docente y la *promoción* [...] se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan” (cursivas nuestras). En otro lugar, ese organismo internacional señala que México necesita impulsar “el uso de instrumentos más auténticos basados en el *desempeño* para medir el conocimiento y las habilidades de los docentes...” (*Mejorar las escuelas...*, 2010: Recomendación 4, p. 6) y, por su parte, la reforma constitucional se refiere a “evaluar el *desempeño*” y a “evaluar a componentes [es decir, maestros, planes de estudio, entre otros], procesos [como el de enseñanza] o resultados del sistema [los que arroja la prueba ENLACE].” Además, el documento de la OCDE habla claramente de que “los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo” (*Mejorar las escuelas...*, 2010: Recomendación 8, p. 6), y, como se pudo ver en la discusión días antes de su aprobación en el Congreso, los impulsores de la reforma una y otra vez se negaron a suprimir la palabra “permanencia” del proyecto de reforma a pesar de que este término inequívocamente incluye el establecimiento de nuevas causales de despido, como la de no aprobar ciertos exámenes o que sus estudiantes no alcancen niveles apropiados de desempeño académico.

En cuanto al liderazgo y gestión escolar, el acuerdo con la OCDE habla de “incrementar la autonomía de las escuelas”

y llega al extremo de plantear que se refiere a la autonomía en “decisiones clave que ocurren en su escuela, tales como contratar o despedir docentes” (aspecto que aún no se plantea como algo que debe incluirse en la legislación secundaria) (*Mejorar las escuelas...*, 2010: Recomendación 12, p. 7). En la reforma constitucional de 2012, sin embargo, la autonomía de las escuelas sólo aparece como un transitorio que habla de lo que debe reglamentarse en la Ley y se refiere a la autonomía en el terreno de los recursos. Por cierto, en este punto el acuerdo con la OCDE, aunque tiene todavía alguna ambigüedad, parece señalar que la cuestión de autonomía en el terreno de los recursos se resuelve a partir de que “la distribución de recursos [del Estado, se supone] debe ser equitativa” (*Mejorar las escuelas...*, 2010: Recomendaciones 12 y 13, p. 7). El decreto de la reforma constitucional mexicana, aunque en el transitorio quinto habla de “fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno”, introduce una frase adicional que apunta a que cada escuela se vea obligada a afrontar retos mediante la obtención de recursos por su cuenta. Dice la reforma mexicana: “[...] propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta [...]” (H. Congreso de la Unión, 26 de febrero de 2013). Y como estos retos tienen que ver, generalmente, con la falta de recursos, no se excluye que se establezca un régimen de cuotas o contribuciones para resolverlos.

Por otra parte, la reforma de 2012 puede verse como la culminación de un proceso de numerosas iniciativas que han ido abriendo la conducción de la educación a los grupos empresariales y financieros internacionales. En 1988, por ejemplo, las cúpulas empresariales (Instituto de Propositiones Estratégicas, 1988) planteaban al candidato Salinas de Gortari una detallada agenda de las transformaciones que debían hacerse en la educación. Moviéndose en una clara lógica de alcanzar un mayor poder en la educación, demandaban un papel protagónico en las grandes decisiones respecto de la educación y, en concreto, solicitaban la modificación del Artículo 3º Constitucional, a fin de que los inversionistas privados pudieran abrir y mantener escuelas sin el peligro de una intervención o clausura intempestiva por parte del gobierno; pedían también que se llevara a cabo la descentralización de la educación y, además, abogaban por la revisión conjunta, empresarios-autoridades educativas, de los planes y programas de estudio en el nivel superior. Como resultado de estas demandas, en 1990 no sólo aparece ya en instituciones la revisión conjunta de

planes de estudio, sino que se crea un tipo de universidad completamente diferente al modelo de universidad pública autónoma (la Universidad Tecnológica), la cual aunque es del Estado y éste la sostiene, está dirigida por empresarios y funcionarios gubernamentales en un Consejo Directivo facultado para nombrar autoridades, definir planes de estudio, establecer colegiaturas, etcétera. Es decir, obtienen mucho más de lo que pedían.

En 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) establece la descentralización con rasgos privatizadores e incluye la creación de los consejos de participación que faciliten la presencia empresarial en todas las escuelas. En 1993, además, se modifica el Artículo 3° Constitucional para ampliar sustancialmente la inversión privada en educación (y con esto el número de estos planteles, por lo general de pésima calidad, se quintuplica). En esos mismos años, México ingresa al circuito mundial del libre comercio en educación primero en 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio y en 1995 con el ingreso a la OCDE. En el primer caso, la educación se define mercantilmente como un servicio (es decir, una instrucción o capacitación que pueden impartir indistintamente gobiernos o particulares); en el segundo caso, una educación ajustada a los parámetros de la OCDE forma parte de los requisitos informales para considerar a un país como miembro y, por tanto, como espacio de inversión recomendable para los capitales internacionales.

En 1994 comienza a funcionar el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), una agencia privada de evaluación donde participan, además de instituciones privadas como el Tecnológico de Monterrey y la Iberoamericana, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Confederación Patronal de la República Mexicana y hasta la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados, que se encarga de seleccionar a quienes pueden ingresar a las instituciones públicas y privadas de nivel medio superior y superior. En el año 2000, sectores empresariales como Televisa participan en el Compromiso por la Calidad de la Educación, un primer gran acuerdo de la presidencia de Fox respecto de la educación. En ese mismo año la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) establece un proyecto de universidad para el siglo XXI que incluye la figura de un Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes), en el cual rectores, académicos y empresarios tienen a su cargo la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo de la Educación Superior. Este proyecto se convierte ese mismo año

en el programa de trabajo de la Subsecretaría de Educación Superior. Además de otras concesiones, las frases vagas del documento de la ANUIES introducen veladamente la tesis de que los recursos públicos se destinen también a instituciones privadas y poco después, en 2012, se crea el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior, que ofrece a los estudiantes dinero del Estado a crédito para pagar las colegiaturas de la educación pública y privada. Poco antes, por cierto, ya se habían convertido en deducibles de impuestos los pagos a escuelas particulares.

Así, los sucesivos gobiernos de los años noventa y dos mil han ido cediendo cada vez más espacios y soberanía nacional a las visiones empresariales y financieras internacionales sobre qué hacer con la educación, han pactado con ellos y han retomado incluso sus propuestas muy específicas. De ahí que en realidad las declaraciones del gobierno y empresarios en el sentido de que “el Estado había venido perdiendo la conducción del sistema educativo a manos del sindicato” no sólo son exageradas<sup>6</sup> y claramente en contra de los gremios, al derecho a la bilateralidad y a los trabajadores de la educación, sino que sirven para encubrir la verdadera entrega que se ha venido haciendo acerca del rumbo y políticas de la educación a los sectores empresariales nacionales e internacionales. Como se decía párrafos atrás, esta es la más profunda y problemática forma de privatización.

## **La educación en el callejón sin salida de la reforma laboral**

El hecho de que la pretendida reforma a la educación finalmente se configura más como una reforma laboral, hace obligatorio un breve análisis sobre el destino que han tenido las reformas laborales en la educación en el pasado. A partir de 1989-1990 y 1992-1993 en la educación superior y en la educación básica y en seguimiento a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del BM, se inauguró la etapa de los “estímulos” o pagos según el mérito (*merit pay*)

<sup>6</sup> El Estado mexicano, como muchos otros, se construye a partir de pactos sociales de carácter amplio que le dan sustento y propósito. Una de las expresiones más importantes de ese pacto en México fueron los grandes acuerdos con la clase obrera, que se tradujeron en leyes y normas, aprobadas por los órganos del Estado, que establecen, por ejemplo, la bilateralidad en muchos aspectos de la relación laboral incluyendo los procedimientos de ingreso (cómo se obtiene una plaza), promoción y permanencia. Esto es algo constitutivo del pacto y, por tanto, del Estado, por lo que la frase “se han cedido espacios del Estado” refiriéndose a la bilateralidad establecida (aunque no es el caso en tratándose de prácticas corruptas) no tiene sentido.

para los docentes de esos niveles de educación. De distintas maneras, en las instituciones de educación superior comenzó a generalizarse la idea y la práctica de que los académicos trabajarían más y mejor y, con esto y otras iniciativas que también ligaban a la evaluación con la entrega de recursos extraordinarios, se elevaría la calidad de las escuelas y las instituciones de educación superior. “Carrera Magisterial” se llamó a esta iniciativa que todavía hoy recompensa a los maestros de educación básica con un sobresueldo a partir de factores como grados académicos obtenidos, logro académico de sus estudiantes, cursos de actualización, antigüedad, resultado de exámenes de conocimiento profesional. En el caso de los profesores e investigadores en la educación superior, los estímulos recompensan la docencia, la elaboración y presentación de ponencias y trabajos en eventos académicos y la factura de libros y revistas.

Dos décadas después, hoy crece el consenso entre estudiosos del tema, académicos, autoridades de la educación y organismos relacionados (como es el caso de la ANUIES) de que la estrategia de ofrecer dinero a cambio de calidad simplemente no ha funcionado e incluso existen estudios que llegan a señalar que si bien se suponía que

[...] un sistema de incentivos dirigido a los individuos aumenta la calidad de los productos y actividades de los académicos [...] la realidad ha mostrado que tal sistema puede degradarla, al imponer la productividad por encima de los plazos necesarios para alcanzar calidad en las actividades y generar el impacto correspondiente (Gil, 2005: 41).

En el mismo sentido, desde 2000 un balance que hacía el encargado de la Dirección General de Evaluación de la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) tácitamente aceptaba el fracaso al señalar que esta iniciativa había servido para mejorar las percepciones económicas de los maestros y para generar información, pero no mencionaba alguna posible contribución para lo que era su otro objetivo fundamental: la mejoría de la calidad de la educación (Velázquez, 2000: 668). De hecho, no hay cambios significativos en el desempeño de los estudiantes en estos veinte años, a pesar de la “Carrera Magisterial” y otras iniciativas de evaluación-recursos.

En la propia iniciativa de reforma al Artículo 3º Constitucional de 2012 se admitía que pese a los esfuerzos, no se habían satisfecho los reclamos de una mejor educación: “La sociedad mexicana hace cada día más intenso el reclamo por una educación de calidad”. Y añadía que “se trata de una preocupación fundada...” En términos más amplios, decía:

El Estado mexicano ha realizado avances de enorme importancia para atender los compromisos que le asigna el mandato constitucional. No obstante, la sociedad y los propios actores que participan en la educación expresan exigencias, inconformidades y propuestas que deben ser atendidas. Para ello es necesario robustecer las políticas educativas [...] y formular aquellas otras que permitan satisfacer la necesidad de una mayor eficacia en las actividades encomendadas a nuestro sistema educativo nacional (Peña, 10 de diciembre de 2012: 2).

Y todo esto significaba cubrir el déficit en calidad educativa:

Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. Ésta existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respeto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental (Peña, 10 de diciembre de 2012: 2).

Lo paradójico, sin embargo, es que hace veinte años, en 1992, fue un discurso prácticamente idéntico al actual el que sustentaba el ANMEB, con el cual se estableció la descentralización del sistema y la evaluación de los maestros. Se decía en aquel momento: “No obstante los avances, el reto de la cobertura subsiste [...] La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios...” (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB], 19 de mayo de 1992). Con esto daba inicio la era de la evaluación de los maestros, pues éstos eran vistos al mismo tiempo como héroes que merecen reconocimiento (“en esta hazaña educativa corresponde un mérito sobresaliente al Magisterio nacional”), pero también contradictoriamente como trabajadores que sólo harán bien su trabajo si se les ofrece dinero (“las condiciones financieras del país causaron un prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al Magisterio nacional”) (ANMEB, 19 de mayo de 1992).

De esta manera, en 1992 se abre una etapa donde prevalece la idea de que para mejorar al sistema educativo es indispensable, además de su reorganización (descentralización), contar con “maestros adecuadamente estimulados” (ANMEB, 19 de mayo de 1992). Nace así el binomio

evaluación-estímulo económico, que habría de acompañar (o distraer) el trabajo de los maestros durante las dos décadas siguientes. El hecho de que veinte años después, en el 2012, se lance una iniciativa de vuelos semejantes (aquella, un acuerdo nacional con todos los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; ésta, una modificación constitucional con el acuerdo de los tres partidos principales), habla de que continúan los problemas que ya se detectaban (y se intentaban curar en 1992) pero que no se han resuelto, y abre la pregunta de si esta nueva reforma educativa habrá de resolverlos.

Para responder a esa pregunta hay que tener en cuenta que en el fondo la propuesta de 2012 implica un cambio central en la estrategia respecto de cómo hacer para que los maestros funcionen como se supone deben funcionar. Implícita en el diseño de una nueva estrategia, y en el ámbito constitucional, está la admisión de que la estrategia de 1992-2012 no funcionó como se esperaba y que era necesario realizar algo muy distinto. El “algo distinto” es el cambio del binomio: si a partir de 1993 se evaluaba para estimular; ahora se evaluará para sancionar. Vigilar y castigar es un elemento que se añade ahora, ominosamente, con la palabra “permanencia” como uno de los ámbitos de la evaluación.

El problema, sin embargo, es que en el mundo de la producción (de donde se origina el uso del término *calidad* y el uso de estímulos económicos) desde hace años se han descubierto las limitaciones que tiene tanto el esquema evaluación-estímulo como el de evaluación-sanción que ahora se impone. Precisamente por esa razón, se han buscado alternativas, como la de los círculos de calidad, que conceden un grado importante de iniciativa y autonomía a colectivos de trabajadores como estímulo fundamental para el trabajo. En el campo de la educación, como lo atestiguan los estudios realizados desde los años ochenta y el testimonio de los propios maestros, el esquema de la evaluación-estímulo ha demostrado que al ofrecerse una recompensa económica por la calidad, esta última pasa a segundo plano y la obtención de la gratificación tiende a colocarse como una de las más importantes prioridades. Como definir qué es un verdadero profesor de calidad no es fácil, los evaluadores toman el atajo fácil de definirla a partir de unos cuantos indicadores específicos, supuestamente objetivos, que a su juicio reflejan la calidad. Por ejemplo, la consecución de grados académicos o el mejor desempeño de los estudiantes en una prueba estandarizada. Sin embargo, requisitos muy específicos generan que el trabajador de la educación de cualquier nivel busque a como dé lugar, un

grado académico o el aumento en el desempeño de sus estudiantes, a pesar de que en el proceso de obtener títulos se vean forzados a descuidar sus responsabilidades como docentes frente a grupo, o bien, para lograr que los estudiantes alcancen mejores resultados en la prueba estandarizada, estén obligados a dedicar la mayor parte del tiempo sólo a los dos temas (español y matemáticas) del examen y a convertir el aula en un taller de entrenamiento sobre cómo responder a las pruebas estandarizadas. Paradójicamente, en este último caso los resultados podrán mejorar, pero a costa de una educación a profundidad también en otros temas importantes.

El esquema evaluación-sanción tiende a suscitar una reacción distinta, pero no menos perjudicial para la calidad de la educación. El trabajador que se sabe estrechamente vigilado –incluso con el uso de cámaras de video en el aula por parte de los evaluadores, como se anuncia en la Evaluación Universal–, se aplicará fundamentalmente a evitar la sanción o el despido. Y buscará cumplir con los requisitos reales o imaginarios que lo protejan de cualquier posibilidad de sanción. Si el esquema evaluación-estímulo distraía del objetivo central, es decir, trabajar de manera dedicada con los niños y con otros profesores para enriquecer el proceso educativo; el esquema evaluación-sanción muy probablemente tenderá a generar una población trabajadora atemorizada y pasiva, con poco interés por arriesgarse a ensayar nuevas estrategias para el proceso educativo, a ajustar los planes de estudio o organizar iniciativas colectivas. Estará presente el temor a hacer algo que pueda ser mal interpretado, o a salirse de lo ordinario y lo burocráticamente correcto y poner así –real o imaginariamente– su cuello en la guillotina. Es decir, es un esquema que promete contribuir a profundizar el proceso de anquilosamiento del sistema, y, con eso al deterioro mismo de su calidad.

El de la sanción es un esquema que –también en contra de una mejoría de la educación– contribuirá a la generación de ambientes profundamente conflictivos, pues dado que una evaluación negativa de ahora en adelante tendrá un impacto muy alto en la vida de los docentes (el despido, por ejemplo) predicablemente suscitará animadversiones muy profundas, sobre todo cuando –como se prevé en la Evaluación Universal– los evaluadores serán también compañeros de la propia escuela. Abundan ejemplos de los conflictos que ha suscitado en el nivel superior y básico, el solo hecho de que algunos profesores sean despojados de sus estímulos.

Como además estas evaluaciones serán nacionales, se generarán injusticias sistemáticas contra la mayoría

de las escuelas. Un examen único no reconoce ni se ajusta a las diferencias culturales profundas que existen entre los maestros, entre sus regiones de origen, entre los tipos de trabajo y escuela, y la enorme diferenciación de posibilidades de mejorar el desempeño que existen a lo largo y ancho del país. Para ir al extremo, una maestra que vive a dos horas de distancia de la comunidad donde debe desarrollar su trabajo con estudiantes de muy diversas edades y en grados escolares distintos, donde no hay escuela digna de ese nombre, ni cursos de actualización al alcance, ni tiempo y condiciones mínimas de vivienda, difícilmente podrá cumplir con las nuevas exigencias al mismo nivel que un maestro de la ciudad capital del estado a cargo sólo de un grupo, en una buena escuela y con múltiples apoyos y recursos pedagógicos disponibles, incluyendo el trabajo en equipo. Una exigencia única y obligatoria para todos los maestros es, de entrada, injusta ante poblaciones magisteriales y contextos sociales de donde provienen y donde trabajan, los cuales son profundamente diferenciados.

Estos ambientes, que tienden al inmovilismo y/o al conflicto y/o la percepción de que se vive una injusticia sistémica contra los más desprovistos, resultan ser de los más inadecuados para las iniciativas de mejoramiento, pues erosionan uno de los factores más importantes de cualquier reforma educativa: el compromiso y entusiasmo. No generan un ambiente estimulante para el trabajo de las maestras y maestros en lo individual y colectivo. Poco podrán aprender los estudiantes en estos ambientes de estímulos negativos, que se empatan con los ambientes deteriorados y desesperanzados que se viven ya en la periferia de las ciudades y en regiones del campo mexicano. Ciertamente, la posibilidad de mejorar la educación es algo de pronóstico reservado y con una muy alta probabilidad de que, al cabo de otros veinte años, nos encontremos en una situación semejante o peor que la actual.

## Conclusión y alternativas

Avanzar en una dirección diferente no es sencillo, implica una enorme cantidad de aspectos y tareas por desarrollar, pero entre éstas dos pueden mencionarse como fundamentales.

Por una parte, es necesario plantear y ofrecer soluciones al cada vez más grave problema que significa el tipo de conducción que hoy tiene el sistema de educación nacional. Después de casi cien años de una conducción en manos

del gobierno federal—centralizada, autoritaria y sumamente burocrática en la que ni la descentralización ni las tibias e inoperantes propuestas de participación social, ni las reformas constitucionales y legales han mostrado claras perspectivas de mejoramiento— es necesario comenzar la reflexión y discusión sobre la conveniencia de dar paso a una conducción distinta de la educación. Como lo muestra la presente reforma y los años previos, la actual es una conducción que—como el cristal— a pesar de su dureza es sumamente frágil, que estructuralmente tiende a buscar sustento y legitimidad en acuerdos cupulares sumamente restringidos y cuestionables con los sindicatos corporativizados y, más recientemente, con los sectores empresariales nacionales e internacionales.

Por otra parte, esa conducción, precisamente por ser altamente autoritaria y a cargo de muy pocas personas, ha generado una situación de profunda inestabilidad respecto de cuál es o debe ser el proyecto de educación para una nación diversa como la mexicana. Los planes y cambios se suceden uno tras otro, con modificaciones impredecibles, y en su momento todas se presentan con un aire de legitimidad y de certeza absoluta, como el mejor camino, avalado además por expertos y las recomendaciones de organismos de dentro y fuera del país. Esta situación obliga a comenzar a discutir cuál sería entonces un proyecto alternativo y, más en concreto, cuáles serían los mejores itinerarios para conseguirlo. Ambas problemáticas, como es evidente, están estrechamente relacionadas.

Sobre el primer problema, el de la conducción, es importante enfatizar que las dos grandes decisiones de cambio de rumbo, la de 1992 y de 2012, surgen de una matriz de conducción en la cual son unos cuantos quienes toman las decisiones fundamentales para el futuro de la educación en las siguientes décadas. En sus memorias, el ex presidente Salinas de Gortari (2000) narra cómo la decisión de la descentralización, incluyendo la Carrera Magisterial, se tomó fundamentalmente entre él y la cúpula sindical, que se hicieron acompañar por los gobernadores de las entidades federativas para firmar y avalar un acuerdo que les era prácticamente desconocido. En 2012, la historia se repite en proporciones aún más graves, pues ya no se trata de un mero acuerdo del Ejecutivo, establecido con el sindicato y las entidades federativas, sino de una reforma constitucional pensada desde el Ejecutivo (en el marco de la presión y acuerdo con organizaciones empresariales) a la que son arrastrados sin prácticamente conocimiento o debate alguno cientos de diputados y decenas de senadores.

Como se sabe, en un lapso de apenas diez días aprueban la iniciativa del Ejecutivo.

Si nos atenemos a las consecuencias que tuvo para la educación mexicana la reorientación profunda de 1992 y a las previsibles que tendrá la reforma aprobada en 2012, es posible afirmar que una parte muy importante de la crisis de la educación en México reside en el hecho de que la toma de decisiones para remediar los problemas de la educación se da en un espacio totalmente oscuro para el resto del país y, además, confinado a unas cuantas personas. Se trata de una pequeña y muy densa *caja negra* donde se juegan y se acomodan los intereses y visiones de sólo dos o tres poderes de hecho sobre qué hacer con la educación. Y el mismo esquema se repite en pequeño a la hora de decidir y poner en marcha iniciativas particulares como fue el caso de los programas de estímulo a docentes e investigadores de escuelas y universidades, el INEE, las escuelas de calidad, Enciclomedia, ENLACE, PISA y, en general, la determinación de los programas de desarrollo de la educación y las políticas nacionales. Es cierto que prácticamente todas estas acciones están respaldadas en la legalidad constitucional (que concede al Ejecutivo la responsabilidad del sistema de educación nacional), pero mencionar eso no resuelve el problema, sólo prueba que el centralismo autoritario es parte constitucional de la manera como hasta hoy está estructurada la conducción. Muestra también la profundidad de la problemática y de la crisis de conducción del sistema.

Una vía distinta, que busque ser profundamente democrática y de amplia participación, de Estado aunque no necesariamente gubernamental, no carece de fundamentos. En primer lugar está la propia Constitución, la cual señala que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y que éste “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno” (Constitución Política...: Artículo 39); asimismo, reivindica los derechos humanos, entre ellos el de recibir educación plena (Artículo 1°); define a la nación mexicana como pluricultural y sustentada originalmente en sus pueblos, además de que protege las lenguas, culturas, usos, costumbres (Constitución Política...: Artículo 4°) y, finalmente, establece el carácter de la educación como un proceso esencialmente democrático, solidario, fincado en la razón y la ciencia, contra los fanatismos, orientado a la comprensión de nuestros problemas nacionales, sustentado en la convicción del interés general de la sociedad, la fraternidad y derechos iguales para todos y, por tanto, que evita

los privilegios de grupos (Constitución Política...: Artículo 3°). Si se les toma como referencia para una conducción distinta, estos textos apuntan en dirección a una conducción no centralizada, mucho más abierta y respetuosa, fincada en procesos democráticos.

La segunda fuente que sustenta la posibilidad de un cambio es el origen del actual sistema educativo. Éste se construye con una vena profundamente participativa cuando en las décadas de 1920 y 1930 a través de congresos y otros eventos, se generaban propuestas, pero sobre todo, se estructuraba como una educación estrechamente vinculada a los procesos sociales (tierra, derechos laborales), aunque dotado de la responsabilidad y la función de promotor de niveles más altos de conocimientos y convivencia.

La tercera fuente es el reclamo creciente de una educación que respete la diversidad enorme de necesidades y culturas que existen en las regiones y entre los grupos sociales y étnicos en el país. Estos reclamos han dado lugar al surgimiento de iniciativas de educación sumamente valiosas, que van desde el planteamiento mínimo de que al programa de estudios actual se le añadan ciertos temas, hasta la creación de todo un sistema autónomo e independiente del Estado como ocurre en las comunidades zapatistas de los Altos de Chiapas. Ahí se tomó la decisión de crear una educación que recuperara sus propias historias, luchas, lenguaje y cultura. Pero también están las propuestas intermedias de un plan nacional alternativo (aunque se plantea como único), las escuelas altamiranistas en Guerrero y las integrales en Michoacán. A éstas deben sumarse las innumerables experiencias de educación que existen en estados como Oaxaca y que pueden cobijarse ahora al abrigo del Plan para la Transformación de la Educación (PTEO) de esa entidad federativa y las también innumerables, aunque silenciosas iniciativas de colectivos de maestros en otros estados de la República.

Otra fuente importante es el hecho de que el proceso educativo mismo (aula, escuela, relaciones con la comunidad) apenas puede ser democrático, innovador, creativo y conducente a la formación de las personas, si se encuentra prisionero y acotado —como está ahora— por una compleja estructura burocrática y autoritaria que lo determina al detalle.

Finalmente, una última fuente de inspiración proviene de las experiencias de autonomía de las escuelas que en diversos grados se han generado en otros países y que se reconoce como uno de los factores de mejoramiento de la educación, como el caso de Finlandia. En este país,

más que en exámenes el énfasis se coloca en la iniciativa de los colectivos de maestros. En el mismo terreno de la autonomía, está la experiencia de los casi 50 años de las universidades mexicanas, en las que profesores y estudiantes junto con sus autoridades tienen a su cargo la determinación de los planes y programas de estudio, de investigación y difusión; la elección de autoridades; la administración del patrimonio; los criterios para la contratación de personal académico y el ingreso de estudiantes; las reglamentaciones y organización de la institución. Esto significa que uno de los tramos más especializados e importantes en la educación pública mexicana (como es la formación de profesionistas, investigadores, maestros, expertos) se realiza como una educación de Estado, pero autónoma respecto del gobierno y, además, se rige por los acuerdos a los que llegan sus propios participantes.

Todos estos elementos sugieren la conveniencia de:

1. Comenzar a pensar en una conducción de la educación en México que recupere las raíces democráticas y de respeto a los derechos humanos que existen en la Constitución, la historia, los reclamos de diversidad, mejorando y profundizando la experiencia de la autonomía de la educación superior en México. Esto significa que no sólo respete la enorme diversidad que tiene el país, sino que la conducción de la educación se finque en ella.
2. Para eso, en concreto, es necesario discutir la posibilidad de crear un nuevo espacio de conducción participativa donde estén representados los maestros procedentes de todas las regiones y entidades del país, además de padres de familia y sectores de la comunidad y sociedad, con el apoyo y participación de las autoridades educativas quienes —monitoreadas por esta instancia— serían las encargadas de aplicar las decisiones que tomara el espacio antes descrito. Los expertos en organización y administración, así como los investigadores formarían parte importante de los comités de apoyo a esta instancia. Esta es una propuesta muy distinta a la que hace la OCDE<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La propuesta de la OCDE habla de no dejar solos a los maestros en la tarea de reformar la educación, pero de hecho, esta compasiva actitud sólo sirve para excluirlos, pues quedan sólo como actores a los que hay que exigir cuentas: “La reforma educativa es demasiado importante para el futuro de México como para dejar solos a los educadores en esta tarea. El Consejo Asesor de la OCDE considera urgente la creación de una “coalición orientadora” que incluya a los líderes políticos y universitarios, a los líderes del sector privado y de la sociedad civil. La coalición debe impulsar estas reformas en la arena pública y hacerse cargo de su defensa

3. Este sería un espacio para deliberar y acordar los lineamientos fundamentales de la educación del país, y para tomar las grandes decisiones de principios, criterios y lineamientos para la educación, incluyendo las políticas generales que puedan plantearse para toda la nación. Este espacio no buscaría establecer un programa nacional y decisiones únicas para todo el país, sino sería un marco general donde quepan y se fortalezcan las diversas vocaciones regionales y comunitarias de la nación. Un espacio de convergencia para que las regiones puedan desarrollarse con base en el conocimiento y en la identidad plural de la nación y de sus principios constitutivos, la independencia, la soberanía y la república.
4. Para lo anterior, habría también espacios de conducción semejante en zonas, regiones y entidades federativas que tendrían a su cargo el establecimiento de líneas y principios aplicables a su circunstancia y serían las encargadas de llevar sus necesidades y propuestas referidas al espacio y marco nacional. De tal manera que pudieran generarse proyectos locales y regionales que, incorporando los principios y el marco nacional, sean capaces de responder a las necesidades locales y regionales.

Muchas dinámicas y detalles habrían de precisarse, pero en ese camino los maestros y estudiantes de cada estado y a escala nacional pueden comenzar a discutir y precisar cómo serían las propuestas concretas y, al mismo tiempo, el Congreso de la Unión podría convocar a foros nacionales donde se viertan estas iniciativas y se vaya dando cuerpo y estructura a la determinación de construir una conducción distinta de la educación, haciendo los cambios constitucionales y legales correspondientes.

Respecto del segundo problema, el de la ausencia de un proyecto nacional de educación, estable y respaldado por crecientes consensos, habría que evitar, por un lado, asumir la tradición gubernamental de encargar su elaboración a un grupo o comisión de expertos, quienes mediante “consultas”, que son en ocasiones mero trámite, elaboran un proyecto por su cuenta y según sus perspectivas. Desde el otro lado, habría que evitar la aproximación populista que invita a simplemente recoger todas las propuestas generadas

para obtener el financiamiento adecuado y equitativo, así como exigir que los actores clave de la educación rindan cuentas de los resultados” (*Mejorar las escuelas...*, 2010: 8).

sin un marco claro y líneas definidas y que frecuentemente mezclan lo coyuntural con lo estratégico, las cuales resultan contradictorias o responden a otros marcos, incluso los de los propios organismos financieros. Para evitar estos dos peligros, es necesario un proceso que al mismo tiempo que es profundamente democrático y participativo incluye como parte operativa un proceso riguroso y sistemático de decantación y priorización de las necesidades y perspectivas a cargo de los propios actores de la educación.

En esta aproximación, la evaluación participativa y democrática cobra una importancia central, como punto de arranque de un proyecto distinto. En otras palabras, la construcción de un proyecto de transformación alternativa en los ámbitos escolar, regional y nacional, no puede darse sin que existan primero evaluaciones a cargo de los actores fundamentales del proceso educativo. Retomando algunas experiencias parciales de evaluación alternativa realizadas en Guerrero y en menor escala en otras localidades, es posible ofrecer un ejemplo de cómo podría darse este tipo de evaluación. En estas experiencias, la propuesta ha consistido en pasos como los siguientes:

1. Los maestros, en un proceso de discusión que puede durar un par de días, identifican los problemas y necesidades más importantes que tienen los estudiantes de su escuela; los factores que parecen estar generando esos problemas y la falta de resolución de sus necesidades de conocimiento; las soluciones que proponen y las experiencias exitosas que se hayan experimentado en este terreno. Evalúan también la escuela como colectivo y, además, la relación escuela-comunidad y la relación escuela-niveles superiores del sistema. Para esto siguen cada uno los puntos arriba mencionados, es decir, descripción del problema, factores, propuestas y experiencias exitosas. A continuación, los maestros evalúan el papel que ellos mismos están jugando —como colectivo— en la problemática arriba identificada, los factores que parecen provocar esa situación en los maestros, las propuestas que se realizan para resolver la situación, así como las experiencias exitosas que han logrado cambiar la actitud o desempeño de los maestros en los puntos señalados. Todos estos datos se vierten en un reporte escrito.
2. Como este es un ejercicio de todo el colectivo escolar, también los estudiantes (incluyendo los de primaria) pueden entrar en un proceso semejante al de los maestros. Es decir, evalúan cuáles son las necesidades

de conocimiento y/o los problemas que tienen como estudiantes en el proceso educativo, y hacen su respectivo análisis siguiendo el mismo esquema seguido por los maestros (problemas, factores, propuestas, experiencias) y analizando luego a los maestros, la escuela, la relación escuela-comunidad.

3. Por último, y como parte de la comunidad (barrio, colonia) los padres de familia y otros sectores sociales donde está localizada la escuela siguen un proceso semejante en una reunión convocada para ese fin, aunque por razones obvias no puede ser tan prolongado como el de maestros y estudiantes.

El proceso culmina con una presentación general de las distintas evaluaciones ante la comunidad, en la forma de un reporte único, y es un proceso que sirve de base para generar un proyecto de transformación de la escuela, que es conocido y avalado por todos los maestros, estudiantes, padres de familia y sectores de la comunidad. Con eso se garantiza que será asumido como propio y que tendrá el respaldo de todos los que contribuyeron a realizarlo.

Esta evaluación (y el proyecto que de ella se derive) puede ser compartido y comparado con los resultados y proyectos generados en otras escuelas de la zona en un evento especial para ese propósito. De reuniones como ésta puede surgir un reporte de evaluación único respecto de toda la zona, en el cual se enumeren los problemas más mencionados y los análisis que de ellos se realizan, así como las problemáticas especiales y particulares de aquellas escuelas que no caben dentro de los parámetros del reporte único. Se trata de una evaluación regional que pueda luego contribuir con los resultados de otras regiones de la entidad federativa, a un proyecto que retoma las líneas de coincidencia zonal o regional, pero que no deja fuera los proyectos de cada escuela, que son muy particulares de una zona o región. De esta manera, la convergencia donde se subsumen las necesidades y problemáticas de un conjunto de escuelas, zonas, regiones o entidades federativas no significa que se diluyan las problemáticas y necesidades específicas y diferentes de cada escuela y grupos de escuela. Estos procesos zonales, regionales y estatales alimentarán luego la discusión y decisiones en el espacio nacional descrito párrafos arriba. De tal manera que las decisiones que se tomen en ese ámbito estarán sustentadas sólidamente en un proceso nacional amplio de abajo hacia arriba y no comiencen a darse decisiones sin mayor sustento.

Para evitar el peligro del ensimismamiento, en el cual se refleje sólo lo que ocurre en las escuelas, pero sin tener una visión amplia; anticipar problemas y recursos; ofrecer nuevas perspectivas e innovaciones (como nuevos métodos de enseñanza, usos distintos de tecnologías, distintos enfoques pedagógicos), es importante que todos estos peldaños sucesivos de evaluación y formulación de proyecto estén asistidos por la investigación que realicen los propios maestros, las normales (que para eso deberán constituirse como centros de formación y de investigación especializada de alto nivel) y la que lleven a cabo investigadores de este y otros países. Para esto, deben establecerse mecanismos que hagan posible un tránsito fluido entre las problemáticas y los acervos de investigación o los investigadores que conocen desde otras perspectivas esos problemas. Igualmente, centros especializados públicos o privados pueden realizar estudios específicos (incluyendo el uso de muestreos) que retomen la problemática identificada por los maestros, a fin de que éstos puedan precisarla aún más, revisarla con un mayor esfuerzo de sistematización, verla desde las nuevas perspectivas y propuestas de solución que se dan en otros contextos. Al mismo tiempo, los gobiernos respectivos adoptarían la función de administradores del sistema en cada ámbito dependientes de los espacios de conducción en escuelas, zonas, regiones o entidades. Tendrían, además, la responsabilidad de establecer una estructura de apoyo que responda a las necesidades de cada ámbito, con materiales, bibliotecas, laboratorios, cursos de formación, investigaciones, eventos de discusión sobre temáticas específicas de cada escalón del sistema.

Con este mecanismo democrático y altamente participativo, pero también sistemático y alimentado con el conocimiento más reciente, se asegura la inclusión de prácticamente todos, pero también la generación de marcos regionales y estatales comunes que permitan la inclusión real de opciones muy diversas —incluidas las propuestas de organización y contenidos de las escuelas de toda una región—, provenientes de grupos pertenecientes a los pueblos originarios u otros de características específicas distintas. Estas aportaciones deberán ser respetadas porque son la sustancia del proyecto alternativo de educación para escuelas, zonas, entidades o regiones; son las que hacen posible que, al final, el espacio de conducción de la educación pueda tener una visión muy clara a escala nacional de cuáles son las necesidades y problemas comunes como nación, cuáles las necesidades y problemas específicos en regiones y entidades federativas, zonas y escuelas. Gracias a que en cada uno de

estos ámbitos habría espacios de convergencia y conducción que gozan de una autonomía correspondiente a su espacio para tomar decisiones pero en el marco nacional, se haría posible dar respuestas a todos los ámbitos.

Evidentemente, existen obstáculos para pensar y avanzar por este o cualquier otro camino semejante que esté fincado en la participación democrática y en la construcción de un proyecto de educación desde abajo. Están ahí los obstáculos que plantean los intereses y perspectivas de grupos empresariales, organismos internacionales y de personas y grupos que se han beneficiado de la existencia de una estructura autoritaria y centralizada. En una estructura abierta y democrática, como la que se propone, estos grupos encontrarían enormes dificultades para ejercer presiones e influencia. Pero también existe el obstáculo que representa la colonización que, al cabo de décadas de centralización y autoritarismo, ha permeado la visión de no pocos maestros y sectores sociales. Como resultado, implícitamente se acepta que la educación y hasta sus últimos detalles deben estar en manos de una estructura gubernamental, si bien se concibe que la solución a los problemas que esa estructura genera pueden resolverse con el mero cambio de personas, partidos o grupos “progresistas” o “revolucionarios” que lleguen al poder. De ahí que las perspectivas de la educación alternativa tienden a verse simplemente como una sustitución de unos contenidos por otros, la sustitución de autoridades educativas por otras. Se llega incluso a proponer la creación de centros de evaluación que son una copia de agencias privadas como el Ceneval, en los cuales los evaluadores serían los propios maestros inmersos en la estructura autoritaria y centralista, y utilizando los instrumentos estandarizados que colocan la fuente de los cambios en grupos externos de evaluadores. Avanzar hacia una SEP o un Ceneval “democrático” obviamente no resuelve los problemas de fondo que han generado estructuras, centralizadas, autoritarias y corruptas. Mientras la democracia se entienda sólo como la llegada al poder de personalidades o grupos específicos y se mantengan las viejas estructuras, se favorecerá el retorno a la situación de acuerdos secretos, corrupción, centralización y burocratismo —aunque con otro signo— como la que hasta ahora se ha vivido y que ha degradado a la educación mexicana. El proceso de transformación, por tanto, requiere al mismo tiempo que el cambio de estructuras una modificación de las conciencias, de las visiones y de las formas de entender —más a profundidad— la democracia y la participación.

## Referencias

- Aboites, H. (1999). *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés Editores.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (19 de mayo de 1992). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sel/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México*. Resumen ejecutivo (2010). En *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Educación en las Escuelas Mexicanas*. Recuperado de <[www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf)> (consultado en marzo 2013).
- Fuller, B. (1985). *Raising School Quality in Developing Countries: What Investments Boost Learning?* (Discussion Paper, Education and Training Series, Report Number EDT 7). The World Bank.
- Gil, M. (coord.). (2005). *La carrera académica en la UAM. Un largo y sinuoso camino*. México: UAM.
- Gurría, A. (2010). Palabras en la presentación de resultados del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la Educación en las Escuelas Mexicanas. Recuperado de <<http://www.pecd-org/fr/mexique/elacuerdodecooperacionmexico-ocdeparamejoraralocalidaddelaeducacionenlasesuelasmexicanaspresentaciondelosresultados.htm>> (consultado en marzo de 2013).
- Heyneman, S. y Fagerlind, I. (eds.) (1988). *University Examinations and Standardized Testing: Principles, Experience, and Policy Options*. Washington, D.C.: World Bank Technical Paper Number 78.
- Instituto de Proposiciones Estratégicas (1988). *Propuestas del sector privado*. México: Coparmex-Concanaco.
- Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México. Resumen ejecutivo (2010). En *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Educación en las Escuelas Mexicanas*. Recuperado de <[www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf)> (consultado en marzo de 2013).
- H. Congreso de la Unión (1997). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: McGraw-Hill (Serie Jurídica).
- H. Congreso de la Unión (26 de febrero de 2013). "Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, Fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la Fracción II y una Fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013)> (consultado en marzo de 2013).
- Peña Nieto, Enrique. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (10 de diciembre de 2012). Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <<http://issuu.com/lasillarota/docs/reforma-educativa/18>> (consultado en marzo de 2013).
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (1984). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte*. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Recuperado de <<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/marco/PSE2007-2012.pdf>> (consultado en marzo de 2013).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación: México, Educación Superior*. París: OCDE.
- Salinas de Gortari, C. (2000). *México: un paso difícil a la modernidad*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Velázquez, V. M. (2000). "Hacia una cultura de la evaluación, 1994-2000". En SEP, *Memoria del quehacer educativo, 1995-2000. T. 2*. México: SEP.
- Winkler, D. R. (1990). *Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity* (Discussion Paper, Report Number 77). The World Bank.