

DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN

Dos notas críticas

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

La educación ciudadana

Con este primer texto se busca poner a debate la educación para la democracia que ofrecen las escuelas primaria y secundaria. En *La politización del niño mexicano*, Rafael Segovia (1975) mostró que estas escuelas estaban organizadas para reproducir los valores y actitudes del antiguo régimen autoritario. La visión autoritaria que los niños tienen del poder, dice Segovia, crece con la escolaridad. Las manifestaciones afectivas positivas hacia la figura del presidente son mayoritarias: más de 60% de los niños de quinto y sexto grados de primaria opinaron que la función principal del presidente era mantener el orden y que el pueblo debía obedecer siempre las leyes. En esa época, la educación ciudadana que se ofrecía en la escuela era ayuna de política y, en cambio, se fomentaban valores como el patriotismo, el respeto por la ley y abnegación en el trabajo, dentro de un formato pedagógico conservador (Guevara, 1999).

Estudios posteriores, como el de García Salord y Vanella (1992) sobre normas y valores en el aula, confirmaban que en la práctica escolar cotidiana no se promovían, efectivamente, los valores propuestos en la legislación y política educativas y que “en la mayoría de los casos prevalecía la orientación axiológica de la escuela tradicional que se fundamenta en una relación autoritaria y en la preferencia por la forma, la ceremonia y el orden” (p. 82). En este mismo reporte se pormenorizaba que los contenidos curriculares no son el medio más importante de transmisión de valores, entre otras causas, porque:

Gilberto Guevara Niebla es profesor de carrera titular A del Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Circuito Interior, Ciudad Universitaria, s/n, CP 04510, México, DF. CE: gguevara@prodigy.net.mx

- 1) los profesores no hacen explícitos los valores implícitos en los contenidos académicos;
- 2) la práctica se restringe a la instrucción de determinadas destrezas y conocimientos y domina, en este proceso, la memorización, la exposición textual, etcétera, sin promover la reflexión y comprensión del contenido;
- 3) la experiencia del niño y el contexto sólo se recogen como información y no se toman sus contenidos valorales;
- 4) los materiales orientadores (guías del maestro, programas) no dan lineamientos específicos para transmitir los valores establecidos en los objetivos educativos; y
- 5) la formación de valores no se desarrolla de forma sistemática sino que se da “espontáneamente” (pp. 83-84).

La moral regresa a la escuela

En el año escolar 1999-2000 se establecieron en la escuela secundaria tres cursos de Formación cívica y ética (más tarde, en 2002, esa asignatura se incorporó a la primaria). Lo distintivo de esta nueva materia fue su propósito formativo y su énfasis en el desarrollo del juicio ético y los cambios de actitud:

Los cursos de Formación cívica y ética habrán de fomentar en los alumnos los valores individuales y sociales que consagra nuestra Constitución particularmente los que propone el Artículo Tercero. Así la responsabilidad, la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho, el amor a la patria y la democracia como forma de vida, son valores que el alumno deberá hacer suyos (SEP, 1999b).

Se trataba, como puede verse, de un proyecto pedagógico ambicioso que se propuso, explícitamente, no sólo transmitir conocimientos sino “formar a los estudiantes para que libremente traduzcan en formas de ser los valores y principios examinados”. Y, más adelante se afirmaba: “Desde la escuela primaria se procura que los estudiantes se ejercent en la toma de decisiones individuales y colectivas a la luz de valores y que experimenten conductas apegadas a procedimientos democráticos en la escuela” (SEP, 1999b). El enfoque que se estableció para la nueva asignatura tenía estos rasgos: formativo, laico, democratizador, nacionalista, universal, preven-

tivo y comunicativo. Las “pautas pedagógicas y didácticas” que se sugerían a los docentes de esta asignatura eran: relacionar los temas con la vida de los estudiantes; apoyar los temas con actividades de investigación; mostrar relaciones con la legislación vigente; y propiciar en el aula actitudes de apertura y respeto para favorecer la libertad de expresión.

Los contenidos se organizaron como: 1) naturaleza humana y valores; 2) problemas de los adolescentes; 3) organización social, democracia, participación ciudadana y forma de gobierno en México; 4) ejercitar las capacidades de comunicación, diálogo, expresión y juicio crítico; 5) impulsar la práctica de los valores, actitudes y habilidades relacionadas con la democracia y 6) analizar el impacto de los medios de comunicación en la formación de la conciencia cívica y ética. Esos contenidos se distribuirían en los tres grados de la siguiente manera:

- *Primer grado*: a partir de analizar la naturaleza humana, los alumnos reflexionarían sobre su identidad personal; el centro es el conocimiento de sí mismo.
- *Segundo grado*: normas de convivencia y formas de organización social para el bienestar. Concluye con una revisión de la participación del alumno en diversos grupos.
- *Tercer grado*: del análisis de las leyes, el gobierno y la democracia, los alumnos reflexionan sobre vías que les permitan mejorar su vida y el entorno social. Se finaliza con un proyecto de participación social.

De la teoría a la práctica

Esta iniciativa tuvo una enorme importancia dado que, por primera vez, se propuso la formación ética del alumno con base en el laicismo y la libertad personal. Su fundamento era estrictamente racional y en ningún momento se apelaba a elementos trascendentes; la búsqueda de trascendencia en todo caso será tarea de los grupos religiosos, cosa externa a la escuela (Latapí, 1999). La propuesta fue una ruptura significativa con la tradición doctrinaria del “nacionalismo cultural” de la Revolución Mexicana y abrió cauces inéditos a la educación democrática.

El problema de fondo, sin embargo, es que este ambicioso programa no ha logrado llevarse a la práctica conforme a sus premisas pedagógicas participativas y democráticas. Se introdujo una nueva asignatura, pero no fue seguida de cambios suficientes en las prácticas docentes, en la capaci-

tación de profesores, en la organización escolar y en los materiales educativos. Las evaluaciones independientes que se han efectuado coinciden en señalar el predominio en la enseñanza de las prácticas expositivas y librescas tradicionales. Un estudio de 2002 revela que el currículum de educación primaria no concede prioridad a la enseñanza de los derechos humanos y se registra la ausencia de estrategias pedagógicas y materiales apropiados para esa enseñanza. Se sostiene asimismo que en materia de “formación de valores” se carece de fundamentos conceptuales adecuados (Torquemada, 2002:273). En uno de los primeros estudios cualitativos sobre Civismo, cuando se aborda el tema de las reglas escolares, se lee:

Los datos recabados en este estudio permiten sostener como tesis de trabajo que en la escuela las reglas que articulan las relaciones jerárquicas, así como las reglas de criterios, no sólo se dan en forma implícita (lo que dificulta el desarrollo de la autonomía y la comprensión crítica del papel de la regla y la norma) sino que generan también una desconfianza significativa respecto de las instituciones sociales que pueden ser vistas como un poder central, abstracto, que irrumpre arbitrariamente para romper con la regularidad y el ordenamiento escolar (Elizondo, 2000:123).

Las reglas son como un juego acordado que puede cambiar diariamente:

Los límites entre lo legítimo y lo ilegítimo son poco claros y los niños van construyendo sus propias reglas para [por ejemplo] poder jugar en el patio escolar a la hora del recreo. La actividad cotidiana escolar está llena de pequeños ordenamientos que no son respetados y que son aplicados sin consistencia sistemática; las reglas se van ajustando a intereses, deseos y necesidades del contexto institucional y de la maestra en particular (Elizondo, 2000:124).

Los niños no participan en la elaboración de las reglas, hay en ellos un sentimiento de impotencia frente a la imposición de la arbitrariedad del otro, y la escuela se apoya en la estructura familiar culpándolos de las faltas de los padres. Estos datos fueron recogidos muy tempranamente, en septiembre de 1999, pero no hay evidencias de cambios posteriores. De otra parte, como se observa en la encuesta sobre valores en el magisterio, realizada por la Fundación Este País, los maestros trasladan la responsabilidad de la formación moral a la familia, mientras los padres colocan esa

responsabilidad en la escuela (*Este País*, núm. 169, abril 2005). A una conclusión similar llegan Yurén y Araújo cuando escriben:

Se observa que la formación del estudiante [en la asignatura Formación cívica y ética] se ve obstaculizada por la presencia de una cultura de la instrucción y el adoctrinamiento que domina la cultura escolar y que algunos estilos de enseñanza tienen efectos contrarios a los objetivos que se propuso la reforma curricular efectuada (Yurén y Araújo, 2003:631).

Esto no significa que los profesores no pongan empeño en mejorar la enseñanza. Lo ponen, sin embargo:

[...] al interactuar con el estudiante el profesor no tiene una intención comunicativa sino *perlocucionaria*, en el sentido que le da Habermas a estos términos (Habermas, 1989): la de contribuir a fijar en la mente del estudiante una creencia en torno a un valor determinado que orientará sus elecciones o a una norma que regirá su conducta. El profesor actúa como hablante, pero no como escucha, pues no pretende entenderse con el estudiante ni convencerlo con razones, sino lograr que acepte como válidas las pautas de valor que le presenta, investido de la autoridad que le confiere el ser el supuesto depositario de una sabiduría moral que el estudiante no tiene (Yurén y Araújo, 2003:643).

Un dato adicional: en el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I), del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), reporte de 2003, Civismo aparece como la asignatura que goza del menor aprecio entre los egresados de la secundaria pero es, asimismo, en la que obtuvieron las calificaciones más altas.

En 2002, Tirado y Guevara aplicaron un examen de conocimientos y habilidades a tres mil 107 alumnos del tercer grado de secundaria, prueba construida a partir del *Civic Study* del International Educational Assessment (IEA) de 1999. La presentación de los resultados de este examen se hará en otro lugar, aquí sólo ofreceré ciertos datos que me parecen significativos: Aunque apenas la mitad de los alumnos examinados supo identificar la función de las leyes, 69.8% distinguió un derecho político de otro social y 75.4% supo identificar un caso de discriminación de género. El 75.2% consideró –correctamente– que el aumento en el número de organizaciones ayuda a la expresión de diversos puntos de vista.

En cambio, los alumnos muestran confusión (que al mismo tiempo es significativa) cuando relacionan la democracia con “gobierno de los técnicos” (44.4%); sólo 42% lo hizo correctamente en cuanto a democracia con “gobierno popular”; 60% calificó correctamente como no democrático a un gobierno que no permite la crítica, empero, más de 50% no supo decir cuáles eran los efectos políticos de un monopolio de la prensa. El 56.4% supo interpretar un texto político, sólo 12% reconoció que había poderes legislativos en los estados. El 64.5% se percató de que las elecciones eran un rasgo distintivo de la democracia. En la esfera de actitudes, 53% estuvo de acuerdo con este enunciado: “Si la ley está contra tus intereses es legítimo no apegarse a ella”. El 33% opinó que la calle es pública y que, por lo mismo, “cualquier persona tiene derecho a poner su negocio en ella”. El 82% relaciona la pobreza con la corrupción y 70% atribuye la pobreza a “la explotación extranjera”. El 83% se manifestó en favor de la igualdad de derechos pero, contradictoriamente, 58% opinó que las mujeres deberían mantenerse al margen de la política.

Los resultados de este examen nos conducen a conclusiones ambivalentes; no obstante documentan, con claridad, la necesidad de que en la escuela se re-vigoricen los esfuerzos en materia de educación de ciudadanos para la democracia.

La autoridad educativa

La democracia no ha llegado a la esfera de gestión del sistema educativo.¹ No pretendo usar la palabra democracia en el sentido de que los actores de la escuela participan en sus decisiones. Es deseable que esto ocurra, desde luego (aunque sólo se da en contadas ocasiones). Me refiero a la democracia en su acepción política densa: lo que debe democratizarse en la esfera educativa del Estado. El objeto de la democracia en una nación moderna es que los ciudadanos gobiernen, pero ese objetivo también incluye el gobierno de la educación. Cuando los ciudadanos gobiernan, deben decidir, entre otros asuntos, cómo se educarán los “ciudadanos del futuro” (Gutmann, 1999).

Decidir cómo educar

La clave es cómo poner en práctica esa voluntad ciudadana. ¿Quién debe tener la autoridad educativa? Se acepta, frecuentemente, la noción de Estado-educador, pero se discute poco *cómo debe actuar* el Estado educador

en una democracia. ¿Quién debe decidir sobre cómo educar a los futuros ciudadanos o quién debe educarlos? ¿Quién evaluará a los educadores?, ¿qué contenido debe tener la educación que imparten? Éstas son cuestiones críticas. Parece correcto pensar que en una sociedad democrática exista una *autoridad educativa democrática* que refleje, en la medida de lo posible, la voluntad de los ciudadanos.

En el caso de México se han dado pasos –ciertamente todavía limitados– para la construcción de esa autoridad educativa democrática. Un paso importante fue la cristalización en la ley de los consejos de participación social y otro fue la mayor transparencia con las evaluaciones públicas del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el apogeo del viejo corporativismo, un líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) afirmaba que la educación debería ser “para los maestros”, con lo cual quería decir que nadie que no fuera maestro tenía derecho a meter su nariz en asuntos educativos. ¿Una autoridad educativa constituida sólo con maestros es democrática? Intuitivamente pensamos que dicha autoridad debe incluir a los docentes pero, ¿será ésta una responsabilidad *exclusiva* de los profesionales de la enseñanza o debe ser *compartida*?

En la posición contraria se encuentran quienes sostienen que la autoridad educativa debe organizarse con los *padres de familia*, como lo sostienen algunas organizaciones sociales tradicionalistas. Estos organismos argumentan que el Estado mexicano debe acatar la disposición de la Declaración de Derechos Humanos (art. 26, sección 3), donde los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que reciben sus hijos. Oficialmente, no tienen papel alguno en las decisiones educativas, las asociaciones de padres de familia (APF) existen de manera precaria (dependen, en gran parte, de la iniciativa de los directores de escuela y, en menor medida, de los propios padres). El reglamento de 1980 excluye de los objetivos de las asociaciones toda injerencia directa en los “asunto técnicos” incluso en las escuelas.² Estas agrupaciones sólo tienen “funciones de apoyo” al plantel.

Otra opinión difundida recientemente propone que el espíritu democrático hay que buscarlo en la llamada *sociedad civil* y que debe darse una transferencia de funciones del Estado hacia ella. En un texto se argumenta, por ejemplo, que las intervenciones educativas no formales “de la sociedad civil” son opuestas al Estado y constituyen una “verdadera alternativa”

ya que estas intervenciones promueven, entre otros, valores como la libertad o la democracia, (Tapia, 2003). La duda que surge en este punto es si en la democracia la educación debe dejarse en manos de pequeñas entidades privadas de carácter diverso como las que se auto-agrupan bajo la noción de “sociedad civil”.

Por su parte, los teóricos neoliberales dicen que la educación es un servicio que debe someterse a las leyes del mercado y no ser monopolio del Estado. Se critica a éste por su incapacidad para satisfacer la demanda social de escolaridad y por su fracaso en producir educación de calidad. Desde su óptica, la oferta inhibe a la demanda y, dado que el Estado no ha sido capaz de auto-reformarse, es necesario que la demanda (encarnada sobre todo en los padres de familia) tenga un mayor protagonismo en la dinámica educativa (Whitty, *et al.*, 1999). En Estados Unidos esta concepción ha plasmado en la política de los bonos (*vouchers*) que el gobierno entrega a los padres de familia para que ellos escojan la escuela de su predilección, sea ésta pública o privada (Witte, 2001).

La autoridad educativa en México

En México la democracia ha progresado y la evidencia de este progreso es el sistema de partidos, el Instituto Federal Electoral (IFE), la libertad que disfruta la opinión pública, la transparencia, etcétera, pero los cambios en la estructura de la autoridad educativa han sido lentos. La actual distribución de las facultades de decisión en esta materia es insatisfactoria. El Acuerdo de 1992 rompió el monopolio (casi total) del poder educativo de la Secretaría de Educación Pública al transferir del gobierno federal a los estatales la facultad de operar-administrar los establecimientos escolares. Pero el poder fundamental en aspectos normativos (planes de estudio, programas, materiales educativos, calendarios, horarios) siguió centralizado.

De hecho y de derecho ni los padres de familia, ni los maestros ni los ciudadanos tienen capacidad de intervención en las principales decisiones educativas. La SEP lo decide todo o casi todo: reformas a planes de estudios (como la llamada Reforma Integral de la Educación Secundaria, RIES) o la masiva incorporación de tecnología a las aulas (como la Enciclopedia). Sólo el SNTE tiene capacidad para influir en las decisiones que toma la SEP.

Esta estructuración de la autoridad educativa (heredada del viejo régimen corporativo presidencialista) es fuente de muchos problemas y produce un enorme desgaste de energías y de dinero. Se puede decir que toda

decisión educativa importante en los últimos 50 años ha sido fuente de controversias y conflictos, comenzando por el plan de Once Años y el establecimiento del libro de texto gratuito, siguiendo con el Acuerdo Nacional de 1992 y terminando con la RIES y la Enciclopedia. El problema en esos conflictos no ha sido la bondad o perversión de tal o cual medida, sino que en todos los casos las decisiones son tomadas por pequeños grupos de técnicos de la SEP y ni los ciudadanos ni los actores directos de la educación (padres de familia y profesores) están (ni se sienten) representados en el proceso de toma de decisiones.

Las decisiones suelen suscitar deliberaciones públicas, pero la SEP no promueve esas deliberaciones y las considera, más bien, como una amenaza para las reformas que impulsa. La política de la Secretaría, en este sentido, nunca ha sido de plena apertura y en el sector se ha consagrado una cultura de controles sobre la información a tal punto que, cuando la noticia de una innovación “se filtra” al público, los funcionarios suelen reaccionar con preocupación. Hay que reconocer, ciertamente, que en este sexenio el gobierno federal ha dado algunos pasos para “abrir” el sector educativo, pero han sido todavía limitados. También hay que reconocer que en muchas ocasiones los medios de comunicación, en vez de promover la deliberación racional, la obstaculizan porque incurren en el amarillismo y desnaturalizan o deforman la información (motivo que justificaría las reticencias de la SEP para abrirla).

Los usos y costumbres en el sector señalan que lo mejor es promover el debate *a posteriori* y prepararse para enfrentar con habilidad política las (obligadas) protestas que la decisión oficial provoca. Así fue en 1961, con el lanzamiento del libro de texto gratuito, y con la publicación del de *Historia de México* de 1992 aunque, a veces (como sucedió con la RIES), estalla la discusión cuando la corte de técnicos no se halla preparada para enfrentar las críticas. No obstante los avances, la SEP todavía teme la deliberación pública y continúa pensando que la discusión abierta de sus proyectos puede desvirtuarlos y hacerlos fracasar. ¿Cómo asegurar una deliberación pública racional sobre temas que desencadenan pasiones como la historia de México o el financiamiento de la educación? El problema se agrava porque no hay instituciones reconocidas que gocen, al mismo tiempo, de reconocimiento público y calificación técnica especializada con capacidad para introducir cierto orden (delimitando, por ejemplo, el juego de los medios) y claridad en la deliberación.

En la actualidad se producen paradojas: si la SEP decide, hay protestas; si el tema a decidir se abre al público, la deliberación desemboca en callejones sin salida. Esta condición es estructural y explica, entre otras cosas, la dificultad con que tropiezan los proyectos innovadores y el hecho de que siga predominando en las escuelas el modelo de enseñanza tradicional (maestro expositor-alumno receptor). La enseñanza no cambia, los resultados no mejoran (o hay progresos insatisfactorios), los vicios (como la venta de plazas) se reproducen, etcétera. El sistema entero se paraliza. En su reporte más actual, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) informa que de 2002 a 2003 México aumentó su gasto en educación (1.7%) por encima de la media de los países miembros (1.3 %), pero el gasto por alumno sigue siendo muy bajo y los resultados del aprendizaje continúan deficientes. Por ejemplo, en 2003, 38.1% de los estudiantes examinados en matemáticas no alcanzó ni siquiera el primero de los seis niveles de su escala de evaluación (OCDE, 2005).

Ejecutivo y Legislativo

La autoridad educativa en México la detenta el poder Ejecutivo a través de la SEP y, de hecho, es una autoridad tecnocrática y/o burocrática. Las decisiones las toman pequeños grupos de técnicos asesores y, una vez tomadas, se busca legitimarlas mediante las llamadas “consultas”. El mecanismo de las “consultas públicas” se inició en México bajo el viejo régimen político; no se trata de un instrumento democrático: en realidad las consultas fueron “concesiones” del Estado corporativo presidencial a los sectores medios ilustrados. En la mayor parte de los casos se reducen a escenografías concebidas para legitimar tal o cual decisión, pero no de una auténtica consulta democrática. La SEP suele decir: “se consultaron a 7 mil expertos” o “70 mil profesores”, o “100 mil ciudadanos”, lo que nunca nos dice es cómo reprocesaron técnicamente las opiniones de los maestros, de los ciudadanos o padres de familia y en qué forma se han integrado a las políticas.

Hacer ese procesamiento es una tarea imposible. Hay dos recursos técnico-democráticos que los gobiernos tienen a la mano para recoger con rigor la opinión de la sociedad: la encuesta y el plebiscito. La primera se usa para conocer las opiniones, inclinaciones y tendencias del grupo consultado; el segundo es un mecanismo que permite a los ciudadanos votantes tomar una decisión entre formas de acción alternativas. El plebiscito

sirve para que los votantes tomen una decisión (en Chile, por ejemplo, se votó si continuaba o no gobernando el dictador Pinochet; en Italia si se legalizaba el aborto) y creo que nunca se ha usado en México (puedo equivocarme, desde luego).

El primer recurso técnico de consulta democrática son las encuestas. Oficialmente, el gobierno federal no hace encuestas sobre asuntos educativos o, si las hace, no da a conocer sus resultados. Es lamentable. Sería deseable, por ejemplo, que en México se realizara periódicamente una encuesta para conocer las actitudes y demandas de la sociedad ante la educación (algo semejante a lo que hace año con año en Estados Unidos la organización Phi-Delta Kappa junto con la empresa Gallup).

Otro cambio favorable es el nuevo protagonismo del poder Legislativo. Su forma de intervención se ha modificado con el tiempo y las circunstancias. En la época anterior, diputados y senadores se reducían a aprobar de forma automática las iniciativas del Ejecutivo, y su función deliberativa y de contrapeso era nula; con el proceso de democratización su papel ha cambiado y ha asumido una actividad sin precedente. Por ejemplo, la legislatura de 2000-2003 (dominada por la oposición conformada por el PRI y el PRD) rechazó la propuesta presidencial de establecer en la ley como obligatorio un año de educación preescolar y, por propia iniciativa, aprobaron la norma absurda que dispone, no uno, sino tres años de educación preescolar obligatoria (hay que decir que ningún país de la OCDE y, que se sepa, del mundo tiene este sistema de tres años obligatorios de preescolar).³

La legislatura actual, por su parte, ha sido insistente en enfrentar al poder Ejecutivo al definir el presupuesto anual y uno de los renglones más disputados ha sido, precisamente, el de la educación. Las decisiones del Legislativo, sin embargo, no han tomado en cuenta el sentir de maestros, padres de familia y ciudadanos y justifican su acción sólo en la delegación original de poder que reside en las elecciones. Hasta cierto punto es saludable que Ejecutivo y Legislativo no estén bajo el control del mismo partido, lo que es evidentemente pernicioso es que esas diferencias no se resuelvan mediante diálogo y acuerdos que pongan al interés nacional por encima de las diferencias partidarias y que, en cambio, se aprovechen con fines particulares y mezquinos como el de imponer el propio punto de vista, dificultar la acción de las instituciones cuando están encabezadas por adversarios u obtener ventajas políticas personales o partidarias.

El SNTE

Es verdad que el Sindicato influye en las decisiones educativas, desde el nivel de la escuela hasta la SEP aunque, en estricto sentido, quien interviene es la “estructura sindical”: los comités ejecutivos nacional y de las secciones. Pero lo hacen como grupos de presión; carecen legalmente de facultades educativas; no se trata de negar al sindicato de educadores su derecho a opinar sobre asuntos educativos. No, pero cuando hablamos del SNTE nos referimos a una organización gremialista-corporativa que, frecuentemente, pone por encima del interés nacional sus intereses de grupo. El Sindicato, además, no tiene un funcionamiento “democrático” (en el sentido trivial del término), en consecuencia, el poder de intervenir en las decisiones educativas lo ejerce su élite burocrática. Durante su primera época, el SNTE acostumbraba realizar, antes de cada elección presidencial, un congreso “pedagógico” en el que se tomaban acuerdos que servían para “pactar” con el futuro presidente los términos de la política educativa sexenal, pero esa tradición se perdió en la década de los sesenta. En la medida en que se desarrolló la investigación educativa moderna fuera de la órbita oficial, en centros privados (como el Centro de Estudios Educativos) y universidades, el sindicato fue perdiendo su antiguo discurso pedagógico.

En los años noventa hubo un esfuerzo poco exitoso de Elba Esther Gordillo por dotar al SNTE de “banderas educativas” (véase SNTE, 1994). Todo esto no debe llevar a minusvaluar la influencia que tiene el Sindicato sobre la educación; su presencia y actividad afectan todo el desarrollo educativo: el nombramiento de casi todas las autoridades educativas, incluyendo los secretarios de Educación, los directores de escuela, los supervisores y, por añadidura, impide toda medida que se estima “negativa” o “contraria” a los intereses del trabajador como evaluar el trabajo, sancionar al personal incompetente, seleccionar mediante concursos de oposición, etcétera.

Expertos y funcionarios

Una autoridad educativa democrática debe dar un lugar a la opinión de los investigadores educativos, a la de los hombres sabios o de amplia cultura y a la de los administradores y directivos del sistema escolar (funcionarios con experiencia). No debe haber duda: se trata, primero, de los que poseen conocimientos sistemáticos sobre los procesos educativos; en segundo lugar, de los hombres que han sido reconocidos por su sabiduría y,

en tercero, de los maestros que han acumulado experiencia en materia de gestión escolar. El número de personas que realizan investigación sobre educación básica es relativamente pequeño: hay entre 300 y 500 reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores y el COMIE (aunque otro dato indica que son mil 800). Es, probablemente, equivalente el grupo de los psicólogos que estudian el desarrollo infantil. Pero no hay buena comunicación entre los diferentes grupos de investigadores educativos que provienen de distintas disciplinas (antropólogos, psicólogos, sociólogos, médicos,) dada la ausencia de puentes institucionales.

No ha habido política de Estado en materia de investigación educativa, la inversión pública y privada en el campo ha sido baja, el esfuerzo se concentra en pocas entidades y aunque existen algunas instituciones y grupos organizados de investigadores (notablemente, el Centro de Estudios Sobre la Universidad de la UNAM y el Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav del IPN), cuya tendencia dominante es académica y distante de las exigencias de evaluación y seguimiento de las políticas de educación básica (OCDE, 2004). Los académicos suelen guardar una actitud suspicaz ante el Estado; por otro lado, en la propia SEP –y en las estatales– hay pequeños grupos de investigadores que participan en la toma de decisiones y que, a su vez, actúan con cierto recelo ante los académicos. No hay una buena articulación entre, por un lado, los centros productores de conocimientos educativos y los expertos que se desempeñan en las esferas de decisión del sistema. Las conductas personales y mezquinas a veces se imponen sobre los criterios políticos y racionales. Como anécdota, cabe mencionar que un funcionario de la SEP que, pretendiendo ofender al mundo académico, se negó a asignar los recursos financieros para investigación educativa con el argumento de que “en México no hay gente con suficiente capacidad intelectual para realizar investigación educativa de calidad” y, en consecuencia, han decidido regresar a la Secretaría Hacienda el dinero originalmente destinado a este rubro. No obstante estas minucias, la investigación educativa avanza y ya hay un número considerable de personas con doctorado en las distintas áreas específicas de la educación.

El tema educación y democracia no se agota en estos puntos, desde luego. Sería importante analizar además el papel que cumple el sistema educativo en: la formación de los futuros ciudadanos; en la producción de conocimientos para el impulso de la democracia y en la promoción de los

valores democráticos en la sociedad. Este exigiría acercarse a la evaluación de la educación básica y superior, un nuevo esfuerzo que excede los límites de este trabajo.

Conclusión: la participación social

La escuela debe formar ciudadanos capaces de gobernar democráticamente a la nación. De acuerdo; pero, además, las decisiones de cómo educar a esos ciudadanos deben ser tomadas por una autoridad educativa democrática. Lo que hemos visto en estas líneas es que en México esa autoridad está ausente y que su ausencia es fuente crónica de conflictos y dificultades en la toma de decisiones. Se requiere una nueva reforma del Estado para dar solución a este problema, una reforma similar –o con la audacia de– la emprendida en 1992 con el Acuerdo Nacional. Este cambio debe ser prioridad nacional. No sólo la democracia lo reclama (como lo demuestran las encuestas recientes) sino también la economía y la cultura. Es oportuno formular este problema en la perspectiva del cambio gubernamental que se producirá en 2006. No es evidente, desde luego, qué fuerzas sociales puedan actuar como catalizadoras de esta transformación: los ciudadanos en general parecen desinteresados y saben poco de educación, los maestros en su mayoría parecen satisfechos con la educación actual (véanse los resultados de la encuesta sobre valores magisteriales en la revista *Este país*, abril 2005), lo mismo los funcionarios de la SEP. Pero es obvio que el cambio de dirigentes públicos del próximo año abre una oportunidad que debemos aprovechar.

Notas

¹ Al hablar de “educación” me refiero al nivel básico. La relación de la democracia con la educación superior o universitaria amerita otro análisis.

² Dicho reglamento, a la letra, dice en su artículo 4º: “El objeto de las asociaciones de padres de familia será: I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados; II. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes; III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las asociaciones hagan al establecimiento escolar; y IV. Contribuir a la edu-

cación para adultos de sus miembros, en los términos de la ley nacional de la materia”.

³ Los efectos de esa reforma han sido desastrosos: *a)* desvió recursos (se desatendió la educación media); *b)* introdujo un enorme desorden administrativo; *c)* provocó un derrumbe de la calidad se los servicios de este nivel; *d)* agudizó los efectos desiguales de la escolarización en perjuicio de los grupos más pobres de la población. Pero el efecto más negativo se relaciona con el atropello que representa para los derechos de los niños el separarlos coactivamente de la familia y los obstáculos que introduce para la maduración de la personalidad (Arrigí-Galou, 1988 y Elkind, 1988).

Referencias bibliográficas

- Arrigé-Galou, N. (1988). *La scolarisation des enfants de 2-3 ans, et ses inconvénients*, París: *Les éditions esf*.
- Elizondo H., A. (2000). "El discurso cívico en la escuela", en *Perfiles educativos* vol. XXII, núms. 89-90.
- Elkind, D. (1988). *The hurried Chile. Growing up too fast to soon*, Reading, Mass. y Menlo Park, Cal.: Addison-Wesley.
- García Salord, S. y Vanella L., C. (1992). *Normas y valores en el salón de clases*, México: Siglo XXI Editores.
- Guevara, G. (1999). "Mexicanos sin civismo", en *Nexos*, núm. 2254, febrero.
- Gutmann, A. (1999). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona: Paidós.
- Latapí, P. (1999). *La moral regresa a la escuela*, México: UNAM.
- OCDE (2004). *Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo. Reporte de los examinadores sobre México*, México: OCDE.
- OCDE (2005). *Education at Glance*, París: OCDE.
- Segovia, R. (1975). *La politización del niño mexicano*, México: El Colegio de México.
- SNTE (2004). *Primer Congreso Nacional de Educación*, México: SNTE.
- SEP (1999a). *Plan y programas de estudio. Educación básica. Secundaria*, México: SEP.
- SEP (1999b). *Formación cívica y ética*, folleto, México: sep.
- Tapia, M. et al. (2003). "Formación cívica en México. 1990-2001", en Bertely (coord.) *Educación, derechos sociales y equidad*, tomo III, col. La investigación educativa en México, 1992-2002, núm 3, México: COMIE.
- Tirado, F. y Guevara, G. (2004). "Educación cívica: un estudio complementario. Análisis y reflexiones sobre el EXANI-I y el Civic Education Study", en *Memoria del segundo seminario: La educación en México. Indicadores CENEVAL, Base: EXANI-I. CENEVAL*, Cuernavaca.
- Torquemada, A. D. (2002). *Las actividades de enseñanza-aprendizaje en la formación de valores referidos a derechos humanos en primaria*, tesis de maestría en Psicología educativa, México: Facultad de Psicología-UNAM.
- Whittty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el mercado y el trabajo*, Madrid: Morata.
- Witte, J. F. (2001). *The market approach to education. An analysis of America's first voucher program*, Princeton: Princeton University Press.
- Yurén, T. y Araujo-Olivera, S. (2003). "Estilos docentes, poderes y resistencias ante una reforma curricular. El caso de formación cívica y ética", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VIII, núm. 19, septiembre-diciembre, pp. 631-652.