

## LA EDUCACIÓN COMO ESPECTÁCULO<sup>1</sup>

ADRIÁN ACOSTA SILVA

### Resumen:

Durante los últimos 25 años (1992-2017) se han impulsado varias reformas al sistema educativo mexicano en todos los niveles. Los “sistemas de creencias” (entendidos como supuestos causales de la acción) y los intereses y actores que han intervenido en el diseño e instrumentación de las agendas de políticas en la educación han sido múltiples y diversos a lo largo de casi cinco administraciones sexenales. Sin embargo, no se ha construido un balance general de las relaciones entre los distintos ciclos reformadores en el conjunto del sistema educativo nacional. En este texto se parte de la idea de que tenemos mucha información, pero poco conocimiento sobre las implicaciones de las reformas en los distintos niveles del sistema educativo. Lo que se intenta explorar es, específicamente, la dimensión política de los cambios y la conflictividad asociada a los mismos. En específico, se trata de una exploración ordenada por un par de tesis centrales: *a)* son reformas híbridas, alimentadas por diferentes lógicas políticas y de políticas, y *b)* son reformas que pueden ser analizadas desde la perspectiva del gobierno del sistema y de sus instituciones formales e informales.

### Abstract:

During the past 25 years (1992-2017), various reforms have been implemented in Mexico's educational system at all levels. “Belief systems” (understood as assumed causes of action) and the interests and actors that have intervened in the design and instrumentation of political agendas in education have been multiple and diverse throughout almost five six-year presidential terms. However, no balance sheet has been constructed to show the relation between the various cycles of reform in Mexico's system of national education. This text is based on the idea that we have much information, but little knowledge about the implications of reform at the various levels of the educational system. The intent is to explore specifically the political dimension of the associated changes and conflicts, with two central theses: first, that the reforms are hybrid, with different underlying political logic and policy; and second, that the reforms can be analyzed from the perspective of the system's government and its formal and informal institutions.

**Palabras clave:** reformas, gobierno, políticas educativas, gobernanza, gobernabilidad.

**Keywords:** reforms, government, educational policies, governance.

---

Adrián Acosta Silva es profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno. Periférico Norte núm. 799, Núcleo Universitario Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México. CE: aacosta@cucea.udg.mx

**E**n México, desde hace tiempo, la educación es un tema que se ha colocado con fuerza en las agendas política, pública y gubernamental. No son claras las razones específicas que explican ese posicionamiento en los tres tipos de agendas, ni tampoco la intensidad ni la definición conceptual de las relaciones causales que se establecen entre los diagnósticos, los problemas y las alternativas de solución que justifican su inclusión como objeto de la acción pública. Pero lo que parece indiscutible es que el tema educativo se ha convertido en el centro de una disputa ideológica, política y de políticas públicas que ha convocado a diversos actores dentro y fuera de ese sector –con intereses, expectativas y “sistemas de creencias” muy distintos– para reclamar por el impulso e implementación de políticas reformadoras tanto en el nivel básico como en el medio y superior del sistema educativo mexicano.

Por razones más extrañas –como suele también suceder en otros campos de la acción pública– la educación se ha consolidado como un espectáculo protagonizado en distintas arenas políticas y mediáticas por diversos actores y frente a muy diferentes tipos de espectadores. Cientos de movilizaciones, huelgas, conflictos de alta y baja escala e impacto, pronunciamientos públicos, discursos y narrativas encontradas y muchas veces rivales, escenas de reproches, críticas y malestar, habitan el espectáculo de la educación mexicana desde hace ya bastantes años. Escándalos de corrupción, encarcelamiento de líderes y lideresas; secuestro de carreteras; escenas habituales de enfrentamiento de las policías locales, la policía federal y del ejército contra maestros; huelgas universitarias; destituciones de rectores y rectoras; pleitos entre gobernadores estatales y universidades públicas locales, forman parte de las postales que colorean el espectáculo educativo de los últimos tiempos. Bien visto, los pleitos educativos protagonizados por el gobierno y sus críticos, por las voces y los hechos del oficialismo y por los reclamos y movilizaciones de los disidentes, los críticos y los escépticos, forman parte ya de las rutinas públicas de la sociedad mexicana del siglo XXI.

El ruido de fondo de todo el proceso está dominado por disputas y tensiones en torno a la legitimidad reformadora. Una vaga necesidad de cambio y cierto sentido de urgencia son sensaciones que gobiernan en un entorno cargado de incertidumbres, que presagia catástrofes silenciosas, profecías apocalípticas e ilusiones sobrecargadas de esperanzas. El

discurso de la pertinencia de las reformas educativas, la promoción de nuevos modelos educativos, la búsqueda obsesiva de la calidad institucional de las universidades, las demandas por la eficacia de los aprendizajes, la pulsión evaluadora asociada a la producción de índices e indicadores, son asuntos arropados bajo el lenguaje de la necesidad de transformaciones críticas de los comportamientos educativos y gobernados desde hace tiempo, con mayor o menos éxito, por los estímulos al cambio de los comportamientos individuales, grupales e institucionales. La imagen es irresistible y tiene cierto poder hipnótico: la legitimidad gubernamental enfrentada por la legitimidad de la oposición a las reformas. Los crujidos, los temblores y estallidos de la tensión de esa disputa por imprimir un sentido a las reformas dominan el espectáculo educativo.

La búsqueda de la legitimidad de las políticas gubernamentales en la educación ha sido cuestionada o apoyada por diversos actores y fuerzas políticas, sociales y mediáticas, y la ineficacia del rendimiento del sistema y la mala calidad de sus procesos y resultados suelen ser las banderas de las reformas impulsadas por diversas administraciones gubernamentales federales desde, por lo menos, los primeros años noventa del siglo pasado. Esta característica –su espectacularidad– no esconde, sin embargo, la complejidad del tema y sus diversas implicaciones sociales, económicas y políticas.

¿Qué fuerzas han impulsado las reformas educativas? ¿Cuáles son sus argumentos, sus justificaciones e intereses? ¿Cuál es el contenido de las políticas reformadoras? ¿Bajo qué tipo de “reglas del juego” se han desarrollado? ¿Qué tipo de coaliciones “promotoras” y “bloqueadoras” se han activado con estas reformas? ¿Qué papel juegan los contextos regionales y las configuraciones territoriales, institucionales y sociales del sistema educativo nacional en los alcances, el diseño o la implementación de las reformas? ¿Cuáles han sido sus resultados? Estas cuestiones forman parte de un programa de investigación que rebasa los propósitos de estas notas, pero que parece necesario responder para avanzar con precisión en la comprensión de los procesos reformadores y de sus efectos “no buscados pero realizados”, y “realizados pero no deseados”, como señalaba en 1977, con agudeza e ironía, el economista-politólogo Albert O. Hirschman (2014) al referirse a las transformaciones en las relaciones de poder implícitas en el análisis de las políticas en *Las pasiones y los intereses*, uno de sus textos clásicos.

En estas notas se propone avanzar hacia la construcción de un balance general de las reformas experimentadas en el sistema educativo mexicano en los últimos 25 años. Subrayo el carácter de “balance general” en un doble sentido: de un lado, porque son pocos los intentos por analizar en conjunto las reformas de todo el sistema educativo mexicano en los últimos años (es decir, incluyendo el análisis de los niveles básico, medio y superior, que suelen ser tratados de manera independiente); del otro, porque los resultados de las reformas tienen implicaciones de corto y largo plazos para todo el sistema educativo nacional. En este ejercicio, lo que se intenta explorar es, específicamente, la *dimensión política* de los cambios y la conflictividad asociada a los mismos. En específico, se trata de una exploración ordenada por un par de tesis centrales: *a)* son reformas híbridas, alimentadas por diferentes lógicas políticas y de políticas, y *b)* pueden ser analizadas desde la perspectiva del gobierno del sistema y de sus instituciones formales e informales.

La primera tesis parte del argumento de que los cambios y transformaciones educativos ocurridos en este cuarto de siglo (1992-2017) obedecen a diferentes lógicas políticas y de políticas públicas, que coinciden en el tiempo, pero son orientadas por intereses, actores y contextos distintos. Esas lógicas, por lo tanto, no están articuladas de manera coherente y complementaria, sino que son procesos de ajuste institucional de diversa magnitud y efectos, orientados vagamente por la búsqueda de valores como los de la calidad educativa, la equidad o la eficiencia en el desempeño –a veces separadas (“focalizadas”), muchas veces todas juntas (“integradas”)–, a través de estrategias diversas de evaluación, innovación y descentralización (federalización) de la educación básica y de la búsqueda deliberada de la diversificación y diferenciación de la educación superior. A lo largo de este periodo decenas de programas e intervenciones federales sexenales han tratado de conducir las reformas educativas con distinto grado de éxito en el mejoramiento del desempeño sistémico e institucional del sector.

La segunda tesis es que las reformas diseñadas y las políticas instrumentadas, tanto en el nivel básico como en el superior, obedecen a decisiones del gobierno del sistema educativo y son instrumentadas a partir de las estructuras institucionales burocráticas y políticas que predominan en el sector. Desde esta perspectiva el gobierno es un actor central, estratégico

y, con frecuencia, único (es decir, solitario y exclusivo), en la producción de las políticas educativas mexicanas, lo que implica identificar la capacidad de su poder institucional específico en la conducción, promoción e instrumentación de las políticas reformadoras.

Estas dos tesis se encuentran en el centro de las sospechas, conjeturas y argumentos que se exponen a continuación. El análisis de las lógicas políticas y de políticas de las reformas, y el papel protagónico del gobierno federal en la hechura e implementación de las decisiones de políticas, suponen identificar los intereses, los actores y los ejes de la acción gubernamental involucrados, distinguiendo dos grandes áreas o campos de la acción pública educativa, las referidas a la educación básica y a la educación superior. Esta distinción permite diferenciar los contextos, las agendas, los actores y los principales efectos de las políticas federales que se diseñaron e instrumentaron durante el periodo señalado. Mediante el uso del concepto de *policy regime* se tratará de reconstruir las diversas lógicas que han surgido en el transcurso de los últimos 25 años en ambos campos de la acción pública educativa.

Para ello, la exposición se dividirá en tres grandes apartados. En el primero, se ofrece una breve explicación sobre la perspectiva de análisis que se utiliza para explorar la idea central que anima estas notas, que tiene que ver con tres conceptos centrales: “régimen de políticas”, “de las políticas” y “gobernanza institucional”. En el segundo se analiza lo ocurrido en el campo de la educación básica y la superior en el pasado reciente mexicano. En el tercero, se concentra la atención en lo ocurrido en el actual sexenio en el campo educativo. Finalmente, se plantea un conjunto de consideraciones generales a manera de conclusiones.

### **El argumento y la perspectiva**

En el último cuarto de siglo, la educación mexicana es un escenario gobernado por disputas de distinto origen, naturaleza y profundidad, que se desarrollan en múltiples arenas políticas y protagonizadas por diversos actores y espectadores. Ideas e intereses, estructuras políticas y rutinas burocráticas, prácticas organizacionales y culturales, habitan las ilusiones, los cálculos y las incertidumbres de los intercambios políticos asociados inevitablemente a cualquier intento de cambio o de consolidación de un orden institucional y social extraordinariamente complejo.

Agendas y libretos distintos confluyen en ese escenario. Es un espectáculo dominado por fuerzas en tensión permanente, cuyo combustible es la lucha por el gobierno del sistema educativo. La acción gubernamental federal ha tratado en distintos momentos y contextos de conducir, coordinar y reconstruir el campo educativo nacional en sus niveles básicos, medio y superior, orientando sus esfuerzos y recursos hacia la transformación de las relaciones políticas entre sus distintos actores y organizaciones. Para decirlo en términos clásicos, a lo largo de estos años áridos y conflictivos, tenemos en el centro del espectáculo educativo una típica lucha por el poder, una disputa por el gobierno y la autoridad en la promoción e instrumentación de los cambios en este sector.

Desde esta perspectiva, el gobierno educativo (el gobierno de la educación) ha significado una tensión no resuelta satisfactoriamente entre dos grandes tipos de orientaciones: de un lado las que tienen que ver con la gestión del conflicto; del otro lado, aquellas que tienen que ver con la gestión del cambio. En otras palabras, la lucha por el gobierno educativo tiene que ver con las relaciones clásicas entre la gobernabilidad institucional y la gobernanza sistémica. El análisis de los conflictos y el de los cambios se convierten entonces en herramientas útiles para examinar y comprender la magnitud y complejidad de los problemas y desafíos del gobierno educativo.

Este examen supone contar con anteojos adecuados, pertinentes y suficientemente potentes para comprender la naturaleza de la bestia a la que nos enfrentamos (el espectáculo educativo). En mi opinión, las lentes y los cristales del enfoque del “régimen de políticas” proporcionan anteojos útiles para mirar con la distancia política y la prudencia intelectual requerida, el espectáculo que se desarrolla frente a nuestros ojos. Ese enfoque parte de un supuesto elemental: los conflictos y los cambios nunca ocurren en el vacío político ni de políticas. Sus perfiles y causalidades son determinados en buena medida por los efectos de estructuras, la organización de los intereses y los comportamientos institucionales construidos en el pasado remoto y reciente en el campo educativo.

En breve, el enfoque sostiene que la comprensión de las tensiones producidas en los procesos de cambios en un campo específico se basa en la identificación de cuatro elementos básicos: *a)* el tipo de “arreglos políticos” existentes, *b)* un “paradigma de políticas” dominante, *c)* las determina-

ciones de los “arreglos organizacionales” y contextos institucionales de las decisiones, y *d*) los contenidos de la política misma. El primero tiene que ver con el mapa y comportamiento de actores gubernamentales y no gubernamentales, los intereses aislados o múltiples que están en juego, los grupos “amigables” o “competitivos” que participan, las normas de interrelación que los gobiernan, y los tipos de beneficiarios de las políticas. La segunda dimensión se refiere a la identificación de las relaciones de causalidad entre los problemas y las soluciones que caracterizan el campo de políticas en disputa, que dependen de los paradigmas dominantes de la acción pública en cada sector. La tercera tiene que ver con el contexto institucional-organizativo y procedimental de las decisiones de políticas. Finalmente, la cuarta se refiere al análisis de la política en sí misma, en la manera que incorpora y “engloba” los objetivos del régimen de políticas (Wilson, 2000).

El concepto de política de las políticas (*politics of policies*) asume explícitamente la dimensión política de las políticas públicas. La formación de la agenda, la identificación de los temas sustanciales, la valoración de los medios y requerimientos de su implementación práctica y evaluación técnica, son algunos de los componentes clave de las negociaciones, las previsiones y posibles ajustes de las políticas públicas. En ese ejercicio, las limitaciones o constreñimientos políticos, financieros, legales, informativos y cognitivos sobre la naturaleza, magnitud o profundidad de las reformas, así como las implicaciones que pueden tener en la configuración futura de los sistemas educativos, constituyen parte de la racionalidad política que está implícita en el diseño e instrumentación de las políticas y programas públicos y que determinan en alto grado su factibilidad (Galston, 2006).

En los procesos reformadores la racionalidad política va de la mano de la racionalidad técnica. La valoración de la factibilidad política de las reformas supone también, teóricamente por lo menos, la identificación de la causalidad de los problemas educativos. En otras palabras, si la voluntad política y la capacidad cohesiva de los gobiernos juegan un papel central en la construcción de la racionalidad política de las reformas (sus fines y medios, sus valores, sus límites), la capacidad intelectual (cognitiva e informativa) es un componente central de la racionalidad sustantiva y técnico-instrumental de las políticas educativas.

Esa doble racionalidad implicada en la producción de las políticas reformadoras está estrechamente ligada a la capacidad de gestionar y coordinar la acción pública por parte de las coaliciones que las impulsan o apoyan. Esto es, la capacidad de gobernar está en el centro de las posibilidades y potencialidades reformadoras de la acción pública (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Una buena parte de la literatura especializada sobre el gobierno de la educación sostiene la evidencia de que no es solo un problema de creencias, estructuras o leyes, sino que tiene que ver, fundamentalmente, con la determinación de las relaciones causales que articulan los problemas públicos con las soluciones de políticas. Esa causalidad compleja de los problemas educativos constituye el desafío fundamental, estratégico, del gobierno educativo. De un lado, porque combina problemas de gestión del conflicto (governabilidad), con la gestión del cambio (governanza). Del otro, porque suelen ofrecerse soluciones (reformas), en busca de problemas. Más allá, porque el proceso de gobierno en la educación suele confundirse con la autoridad del gobierno de la educación.

### **Evidencias como postales: un recorrido breve**

La revisión –de cuatro periódicos nacionales y una revista de circulación nacional– de las notas educativas publicadas entre enero de 2013 y septiembre de 2017, permite identificar un total de 204 eventos de conflictividad en el sector educativo. De ellos, 52 pertenecen al ámbito de la educación superior y 152 a la básica.<sup>2</sup> Las entidades con mayor frecuencia de conflictos son las que ya sabemos: la Ciudad de México, Oaxaca, Chiapas y Guerrero, que concentran casi 40% del total.

Esos conflictos son distintos en sus causas, duración e impacto, son paros de labores, huelgas, cierre de carreteras y calles, manifestaciones, mítines, plantones, protestas. Algunos duraron unas horas; otros, varias semanas o meses; en algunos son un puñado de manifestantes, en otros, miles. Más de la mitad están explícitamente organizados como protesta a las reformas a la educación básica del actual gobierno federal; otros, los universitarios, son movilizaciones contra las reformas institucionales: Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y exigencias salariales.

Estas movilizaciones han consumido buena parte de los esfuerzos de gestión del conflicto tanto por parte del oficialismo como por parte

de sus opositores. Ello ha significado la intervención obligada no solo de funcionarios federales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) o de la Secretaría de Gobernación, sino de la intermediación de gobernadores, diputados, senadores, líderes de partidos y, por supuesto, líderes magisteriales. El territorio del conflicto se puede representar por los mapas políticos que en cada conjunto de eventos se configuran para tratar de encontrar salidas negociadas a la multiplicidad de demandas que se acumulan en el horizonte educativo.

En cierto sentido y en determinadas coyunturas, la imagen que domina es la de un gobierno sobrecargado de demandas y estancado en sus capacidades de respuesta política y de políticas. Es la imagen clásica de la crisis de ingobernabilidad de la que hablaban en su texto clásico Crozier, Huntington y Watanuki (1975). Es una crisis de ingobernabilidad localizada en ciertos territorios durante periodos específicos, que coexiste con un grado de gobernabilidad satisfactoria en otros. A pesar de estas asimetrías, la gestión de los conflictos, su producción, su procesamiento y su resolución, ha consumido buena parte del tiempo y de los recursos de los actores del espectáculo educativo.

Pero la gestión del conflicto ha estado estrechamente ligada a la gestión de los cambios educativos en todo el sistema. En el nivel básico, las agendas del cambio se han superpuesto a lo largo de diversas administraciones sexenales y a través, incluso, de oficialismos políticos de distinta orientación ideológica. Desde la formulación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en los primeros años noventa –que impulsó la llamada federalización educativa de esos niveles, con la desconcentración y descentralización de los servicios educativos, y las bases de la carrera magisterial–, hasta la actuales modificaciones al artículo tercero Constitucional, la reforma del servicio profesional docente, la evaluación magisterial y escolar y el impulso a un nuevo modelo educativo, la promoción de los cambios ha descansado en un intenso activismo gubernamental que no siempre se ha acompañado de relatos coherentes y claros sobre las causas, el sentido y justificación de las reformas.

En el nivel superior, aunque no se han producido cambios normativos significativos a lo largo de los últimos 25 años, se ha instalado y legitimado un paradigma de políticas centrado en la evaluación de la calidad, los estímulos al desempeño y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo. A la sombra de este paradigma, inspirado en la

idea (a la vez vieja y nueva) de la modernización, han ocurrido transformaciones en los alcances y significados de la autonomía universitaria, en los entornos de políticas de la educación superior (con la diversificación y diferenciación de las ofertas públicas y privadas), y en el ajuste en grados diversos de los comportamientos institucionales a las políticas públicas de educación superior.

### **El retorno del prisma, 2012-2017:**

#### **política y reformas educativas en la sociedad del espectáculo**

##### **Educación básica**

Durante el actual sexenio, la disputa por la legitimidad de las reformas en la educación básica que ha enfrentado al gobierno con sus críticos y opositores, se ha constituido como el ruido de fondo que domina el paisaje de las relaciones políticas entre sus diversos actores. Como es conocido, la agenda reformadora que inició en el marco del “Pacto por México”, impulsado por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) al inicio del actual sexenio, colocó en el centro un ambicioso paquete de asuntos públicos que incluían el tema educativo. Un lustro después es posible advertir en el horizonte político del sector el agotamiento del impulso inicial reformador, el brutal desgaste institucional y político de los actores y un nuevo saldo de logros, fracasos, paradojas e incertidumbres en torno al futuro del proceso reformador en el ámbito educativo nacional.

Un balance provisional del análisis del diseño e implementación de las reformas obliga siempre a reconocer uno de los principios prácticos de todo ejercicio similar: se puede saber con alguna precisión y certeza cómo inician las reformas, pero nunca se sabe con seguridad cómo pueden terminar. Para el caso, los diagnósticos iniciales, la definición de los problemas, las estrategias y políticas reformadoras, contribuyeron a identificar los puntos críticos del proceso. “Recobrar la autoridad del Estado” se constituyó como el lema político central de las reformas, y eso significaba a finales de 2012 la recomposición de las relaciones políticas del oficialismo con la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El resultado, lo sabemos: la detención y el encarcelamiento de la lideresa Elba Esther Gordillo, que representaba el tipo de relaciones de subordinación del gobierno federal y de muchos gobiernos estatales frente

al poder de la burocracia sindical del *elbismo* y sus aliados dentro y fuera del sector educativo.

Pero ese episodio solo fue visto como una operación política indispensable para formular un paquete de cambios en el sector que colocó en el centro temas como la evaluación de la calidad educativa, el servicio profesional docente y la gestión autónoma de las escuelas. Construido el andamiaje político básico para legitimar sus propuestas, el gobierno federal pasaba entonces a su instrumentación. Los tres puntos señalados concentraron el impulso reformador durante los primeros años y consumieron buena parte de las energías del oficialismo por colocar en el centro de su proyecto un claro sentido de orientación, capaz de suscitar consensos básicos dentro y fuera del sector. El resultado fue la articulación de una coalición reformadora entre el gobierno y la nueva dirigencia del SNTE, apoyada por grupos significativos de los partidos políticos nacionales y con el beneplácito de no pocos sectores intelectuales, empresariales y de la opinión pública nacional.

Casi de inmediato, el escepticismo, la rebelión y las críticas hacia el modo y contenido de las reformas marcaron el territorio de la disputa. La agenda y los contenidos del proyecto reformador fueron descalificados por sus críticos, colocando en el mismo sitio al *elbismo* derrotado y desarticulado, a la beligerancia neo-corporativa de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), y a una difusa colección de liderazgos políticos y voces académicas más o menos autorizadas, distribuidas en diversos ámbitos mediáticos. Entre 2013 y 2015, asistimos a un espectáculo inusual, volcánico, ruidoso y en ocasiones incomprensible, que acompañó a las buenas intenciones y propósitos educativos con el juego rudo de las movilizaciones, las protestas, los bloqueos carreteros, huelgas, humo, fuego.

El memorial de las reformas se tornaría trágico con los acontecimientos de Ayotzinapa y con las escenas de balaceras, encarcelamientos, secuestros de camiones, vandalismo, la indignación moral y la incapacidad gubernamental para convencer de sus acciones. El lenguaje de las amenazas y los chantajes colocaron la luz de los reflectores mediáticos en el lado áspero de las reformas. En estos años duros, la educación se consolidó como una utopía habitando en una zona de conflictos y pleitos protagonizados por el gobierno y sus opositores, lo que provocó un desgaste

acelerado de los recursos y de la legitimidad tanto del oficialismo como de sus oposiciones. Hoy, en el ocaso del peñanietismo, la soledad de los reformadores y el dramatismo de los críticos son los humores que suelen dominar las ilusiones bondadosas y las profecías apocalípticas sobre el futuro de las reformas.

Como todo espectáculo público, en el escenario educativo han coexistido estampas que se han convertido en las imágenes dominantes del proceso. Un dualismo anecdótico (a favor/en contra) gobierna los relatos reformadores y opositores. Ello, no obstante que los logros visibles y quizá perdurables del proceso tienen que ver con la legitimación de la evaluación educativa como ejercicio institucional (con la autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa –INEE), con el reconocimiento de colocar en el largo plazo la transformación de las prácticas educativas orientadas hacia los aprendizajes de los estudiantes y la autogestión escolar (dos de los rasgos del Nuevo Modelo Educativo), y con el fortalecimiento del papel central, estratégico del profesorado en esta o en cualquier reforma educativa que se imagine.

### Educación superior

Pero si en la educación básica el espectáculo es colorido, ruidoso y lamentablemente trágico por la combinación fatal de movilización política y crimen organizado (Ayotzinapa), en el campo de la educación superior asistimos a un territorio dominado por las inercias de las políticas instrumentadas en los cuatro sexenios anteriores (del salinismo al calderonismo, pasando por el zedillismo y el foxismo), basadas en la evaluación, la búsqueda de la calidad y el financiamiento público competitivo, diferenciado y condicional.

Aquí encontramos a los mismos actores representando los mismos papeles: el gobierno federal, a través de sus agencias (SEP, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –Conacyt–, la Secretaría de Hacienda), el Congreso de la Unión (a través de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados), los gobernadores de los estados (la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior –ANUIES– la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior –FIMPES), y los rectores de las universidades públicas federales y estatales.

En el caso las universidades públicas mexicanas, en los últimos 17 años hemos atestiguado movilizaciones estudiantiles contra las reformas al IPN

o a la UACM que paralizaron a esas instituciones y culminaron con la destitución de sus respectivas autoridades; los crónicos conflictos sindicales en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), donde la coexistencia de seis sindicatos condiciona cualquier intento de gobernanza y de gobernabilidad; los problemas en la Junta de Gobierno de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) durante los años 2012-2014; la destitución de Rector General en la Universidad de Guadalajara (UdeG) en 2008; los cíclicos pleitos contra la elevación de las cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); los condicionamiento presupuestarios de los Ejecutivos estatales hacia las universidades públicas (Universidad Veracruzana, 2014-2016); la reciente renuncia del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) en medio de acusaciones de corrupción, de denuncias de persecución política y la previsible secuela de fugas, amparos y resoluciones judiciales. Todos ellos son derivaciones específicas de problemas de gobernabilidad más que de gobernanza institucional. Es paradójico, curioso o contradictorio, que la generalización del enfoque y el discurso de la gobernanza coexista con las escenas de ingobernabilidad que estallan, de cuando en cuando, en el mundo universitario mexicano.

Tal vez habría que reconocer que la gobernanza no elimina ni sustituye los riesgos de la ingobernabilidad y que, en el extraño mundo de las prácticas universitarias del siglo XXI, puede existir gobernabilidad sin gobernanza, pero no gobernanza sin gobernabilidad. Mirar ambas caras del gobierno universitario (gobernabilidad/gobernanza) quizá ayude a comprender, de mejor manera, cómo se relaciona con el desempeño de las instituciones de educación superior.

### **Consideraciones finales**

Evidentemente, el recuento de lo ocurrido en el último cuarto de siglo en el campo educativo mexicano no es suficiente para comprender los resultados de las interacciones entre la política y las políticas. Sin embargo, el reconocimiento de la dimensión política de estos procesos apunta hacia un par de hipótesis interpretativas generales.

La primera de ellas es que el papel del gobierno federal ha sido estratégico en la promoción de las reformas, pero débil en su instrumentación. Sus opositores han sido, por el contrario, estratégicos en la negociación de los procesos de instrumentación y débiles en la promoción de sus agendas

de políticas. En ambos casos, la gestión del conflicto ha consumido buena parte de los recursos de los actores y ha debilitado la gestión misma de los cambios educativos. En otras palabras, la agenda de la gobernabilidad institucional ha dominado a la agenda de la gobernanza sistémica.

La segunda hipótesis consiste en que el régimen de políticas construido en los últimos veinticinco años en el campo de la educación ha significado la configuración de comportamientos crecientemente conservadores de los actores principales. La simulación y los ajustes a las políticas han sido prácticas y rutinas constantes en los últimos años. La burocratización de los cambios coexiste con la conflictividad esporádica en torno a ciertos temas tanto en la educación básica como en la superior.

Finalmente, se puede formular una conjetura. A estas alturas de las reformas no parece existir claridad en las causas y los efectos que producen la acción reformadora. Sospecho que los problemas enunciados como objeto de las políticas, en realidad son el efecto, y no la causa, de factores cuyo alcances y contenidos no identificamos y por tanto no conocemos lo suficientemente bien. En otras palabras, las reformas padecen un déficit de causalidad que habita las aguas profundas de los debates, las pasiones y los intereses que alimentan el espectáculo educativo.

Si ello es medianamente cierto, habría que recordar las palabras que el poeta romano Virgilio escribió en su epopeya *La Eneida* en el siglo I antes de nuestra era: “Feliz aquel que conozca las causas de las cosas”. Hay que recordar que escribió la frase mientras relataba los acontecimientos de la guerra de Troya y la construcción de la Roma imperial, un espectáculo de creación y destrucción que dio origen a la civilización occidental. Hoy, en el marco de espectáculo de tensiones e incertidumbres educativas del México del siglo XXI, y amparado en la experiencia de los antiguos, tal vez habría que asumir que aún estamos lejos de encontrar esa pequeña fórmula de la felicidad que significa la comprensión de las “causas de las cosas” a la que se refería hace más de dos mil años Virgilio, el sabio.

### Notas:

<sup>1</sup> Texto leído en la Conferencia Magistral de Clausura del XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa: “Aportes y desafíos de la investigación educativa para la transfor-

mación y justicia social”, que se realizó, en noviembre de 2017, en San Luis Potosí, México.

<sup>2</sup> Los periódicos revisados a través de sus versiones electrónicas son: *Excelsior*, *El Universal*,

*Reforma y Milenio*, así como la revista *Proceso*. Es preciso aclarar que las notas educativas se pueden clasificar en tres tipos: las relacionadas con la reforma educativa de 2013, las que tienen que ver con otros temas del nivel básico, y aquellas que abordan la educación superior.

### Referencias

- Crozier, Michel; Samuel Huntington y Joji Watanuki, (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*, Nueva York: University Press.
- Galston, William A. (2006). "Political feasibility: Interest and power", en March, James G. y Johan Olsen "The logic of appropriateness", en Moran, Rein y Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 543-556.
- Hirschman, Albert O. (2014). *Las pasiones y los intereses*, Salamanca, España: Ed. Capitán Swing [1977].
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés (2014). *Sociología de la acción pública*, Ciudad de México: El Colegio de México.
- Wilson, C. (2000). "Policy regimes and policy change", *Journal of Public Policy*, vol. 20, núm. 3, pp. 247-274.

**Texto recibido:** 16 de diciembre de 2017

**Aceptado:** 8 de febrero de 2018