


Education Review **Reseñas Educativas**
Resenhas Educativas

26 de mayo de 2021

ISSN 1094-5296

Romero Gonzaga, R. (2020). *La encrucijada de la educación básica en México: Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)*. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-Universidad Nacional Autónoma de México.

Pp. 314

ISBN: 978-607-30-3578-1

Reseñado por Carlos Ornelas

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco
México

Retrato Escrito

Si uno quisiera imaginarse cómo opera la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, en particular de su porción más grande, la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), tendría dificultades para describir, más aún para analizar, la acción del funcionariado. La imaginación —aún la sociológica por la que abogaba C. Wright Mills— no alcanza para figurarse la contienda entre grupos burocráticos, arraigados unos, inestables otros.

Según Rosalina Romero Gonzaga, los arreglos entre grupos rebasan la institución formal, son de acuerdo con fines e intereses de grupo, no en correspondencia con valores jurídicos ni con el propósito de mejorar la educación (Romero Gonzaga, 2020). Aunque haya leyes, reglamentos y tabuladores, además de dictámenes secretariales o

documentos formales de otra índole, no se respeta un ámbito de deberes y servicios en virtud de una distribución de funciones. La Ley del Servicio Profesional de Carrera es



**La encrucijada
de la Educación
Básica en México**

Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)

Rosalina Romero Gonzaga

educación

un estatuto que sólo se respeta si favorece a los intereses de un corro o de un alto funcionario, predomina el nepotismo, el compadrazgo y la amistad. Tampoco se acatan los poderes de mando estatuido, las reglas informales gobiernan el hacer de grupos interburocráticos y, si alguien le falla a un superior o a la cuadrilla, no se aplican coacciones legales, se le separa del cargo, se le congela o se le ignora.

Con instrumentos analíticos de las persuasiones histórica y sociológica del neoinstitucionalismo, en su libro, *La encrucijada de la educación básica en México: Éxitos, fracasos y omisiones 1978-2012*, Rosalina Romero sugiere que la racionalidad burocrática es un sueño weberiano que no tiene cabida en la realidad mexicana. No obstante que el término retrato produce una imagen del momento, me parece apropiado para representar más de tres décadas y media de persistencia de hábitos y rituales a pesar de cambios en la denominación y de personal en la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública.

Confieso que cuando vi el título imaginé que Rosalina Romero expondría la encrucijada (en la acepción de panorama de opciones donde no se sabe cuál elegir) con la discusión de asuntos pedagógicos, de la formación y actualización de los maestros, de los aprendizajes del alumnado o de tipos y modalidades. Cavilé que sería una reflexión familiar a otra de sus piezas que leí justo antes de que Rosalina me entregara su libro (Romero Gonzaga, 2021). Pero no, la encrucijada se refiere al hacer burocrático dentro de la Subsecretaría. Y narra esa intersección con argumentos sólidos, sustento teórico y evidencia empírica. Además, con un redacción clara y ligera. Agrega conocimiento sustantivo sobre un asunto que se conoce poco, que a veces no trasciende los muros de la SEP.

Rosalina Romero señala que comenzó su trabajo de investigación a partir de la observación y luego de entrevistas semiestructuradas con 31 funcionarios y exfuncionarios, además de consultar una pila de legajos. Empero, considero que al momento de preguntar a sus informantes ya tenía en mente instrumentos de su apuesta teórica. Ella le llama institucionalismo a pesar de que en la mayor parte de la literatura, incluso en la que cita con más frecuencia, se le denomina neoinstitucionalismo. La diferencia no reside en el prefijo neo; la corriente institucionalista primigenia pedía nociones prestadas de la ciencia política y el derecho. El concepto de institución se refería casi siempre a la ley estatuida. Académicos de varias percepciones desarrollaron las configuraciones del neoinstitucionalismo histórico, de elección racional (que Rosalina Romero no utiliza en este texto) y sociológico. Lo hicieron como reacción a las perspectivas conductistas que influyeron en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado. Los enfoque neoinstitucionalistas buscan dilucidar el papel que juegan las instituciones en la determinación de resultados sociales y políticos. Sin embargo, pintan cuadros bastante diferentes del mundo político (Hall & Taylor, 1996).

Pero más allá de la discusión académica, Rosalina Romero hace un maravilloso trabajo para documentar, con base en la corriente del institucionalismo histórico —que pide prestadas nociones a la teoría de grupos— el conflicto entre camarillas rivales —a veces en alianzas efímeras— por recursos, prestigio y canonjías. Argumenta que tal atolladero se encuentra en el corazón de la política y las varias reestructuraciones de la antigua Subsecretaría de Educación, hasta llegar a la actual Subsecretaría de Educación Básica.

Con base en literatura, en particular en textos de Pablo Latapí y otros estudios, amén de testimonios y evidencia de primera mano, Rosalinda Romero despliega razonamientos robustos para acreditar con amplitud su tesis:

La subsecretaría, lejos de ser una instancia consolidada, con capacidad para orientar los cambios y gestionar políticas públicas de forma eficiente, muestra signos desalentadores manifestados en la precaria institucionalización que asume la máxima instancia de Educación Básica (p. 10).

Rosalina Romero no perseguía desmontar la idea de Max Weber de que la burocracia es la forma más perfecta de dominación dado que legitima su mando en la eficacia y resultados de su acción (Weber, 2014). Sin embargo, lo hace y de manera magistral. Institucionalidad precaria, acoplamiento flojo, prácticas informales, estructuras tradicionales y la dimensión política son conceptos que utiliza para desencajar la postura weberiana de una burocracia funcional en un régimen democrático. Rosalina Romero razona que en lugar de una dominación legal con administración burocrática, la SEB se gobierna por inercia histórica, cotos de poder, rigidez y autoritarismo.

Puntualiza que los grupos burocráticos en lugar de actuar con fundamento en el derecho estatuido, como decía Weber, no respeta un ámbito de deberes ni una distribución de funciones; consigna como el funcionariado que propuso reformas (administrativas en la configuración de la SEB) utilizaron medios de presión. Uno, el uso del poder, incluso para dictar leyes y reglamentos y, dos, capacidad para hacer excepciones e ignorar a la reglamentación que el mismo grupo impulsó para satisfacer sus disposiciones, no los intereses institucionales del Estado.

También parece señalar que la racionalidad burocrática que pensaba Max Weber es un ideal lejano para la realidad mexicana, en especial para su objeto de estudio. En lugar de dicha racionalidad: “Los grupos burocráticos, lejos de ser fuente de innovación, han potenciado rencillas internas entre direcciones [instancias administrativas], enfrentamientos entre intereses particulares, luchas por los cotos de poder y, a fin de cuentas, renuncia a la cohesión interna” (p. 253). Incluso, podría argüirse que esa historia no concluyó en 2012; se agudizó en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y se agrava en el de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024); en este último, en 26 meses, se han sucedido tres subsecretarios de Educación Básica, cada uno con sus camaradas y favoritos.

La encrucijada de la educación básica en México es un libro valioso, escrito con ritmo, donde los cuadros analíticos resumen datos que apoyan el eje de la argumentación sin abrumar al lector. Sirven para documentar con rigor como cada sexenio —yo diría cada cambio de secretario, aun dentro de un mismo gobierno— la SEB se reinventa en la retórica y los símbolos, pero su esencia permanece en “un esquema centralizado, jerárquico y autoritario”, que mengua su rendimiento institucional (p. 257). Esto no quiere decir que haya ausencia de mudanzas estructurales que trastornan el orden de las cosas. Durante lustros la educación normal y actualización del magisterio residían en su jurisdicción, pero con una reforma administrativa ordenada por el Congreso y

ejecutada en el gobierno de Vicente Fox, esas unidades se fueron a la Subsecretaría de Educación Superior.

Este libro me trajo novedades, el modelo de interpretación es atractivo; he usado algunos de sus elementos en conjunción con nociones de la ciencia política que tiene sus orígenes en la historia, las leyes y la filosofía donde la interpretación juega un papel fundamental (Ornelas, 2018). Por eso, aprovecho la oportunidad de comentar el texto de Rosalina Romero para tirar tres de mis cartas que complementarían el retrato que ella nos ofrece.

Primera, pienso que *La encrucijada* no calibra que una buena parte de los grupos burocráticos o interburocráticos, como les dice la autora, se conforman por fieles de diversas camarillas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ellos representan porciones arraigadas en direcciones y unidades de la SEB; boicotean o ignoran las que le son ajenas, como la que instituyó Olac Fuentes Molinar de investigación educativa. Sí, enuncia la influencia de los liderazgos del SNTE, pero no su imbricación en el gobierno de la Subsecretaría. Esos cenáculos, según mi interpretación, colonizaron la administración de la educación básica, de las direcciones de los planteles, las supervisiones, la baja burocracia y los mandos medios, que son los sujetos que estudia Rosalina Romero. Además, esas camarillas —y aquí coincido con la autora— son opacas, clientelares y no respetan las reglas formales; su ideología y origen sindical los cohesiona, aunque dicha cohesión no implique que la SEB camine por un sendero claro.

Segunda, sé que es más fácil criticar a una obra por sus ausencias que por las presencias; no quiero caer en ese despropósito. Sin embargo, si bien Rosalina Romero documenta la vulnerabilidad de la SEB y de muchos de los funcionarios reformistas que llegan con un grupo político (como fue el caso de Lorenzo Gómez Morín, en el gobierno de Fox), me hubiera gustado encontrar análisis de sus creencias y orientaciones políticas, sus preferencias ideológicas y sus nexos con poderes externos y partidos políticos o con poderes fácticos, como las facciones del SNTE —la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, en particular— y organizaciones de la sociedad civil.

Tercera, también me hubiera gustado encontrar interpretaciones sobre cómo es que la descomposición que nos muestra Rosalina Romero llegó a encumbrar un régimen de corrupción sin parangón en ningún funcionariado de los sistemas de educación en el mundo sobre los que leído: la herencia y compraventa de puesto de trabajo dentro del magisterio. Claro, se dirá que eso no era función directa de una instancia normativa, pero pudiéndolo frenar no lo hizo; es más quizá hasta lo disculpó cuando la colonización de los fieles del SNTE fue más firme, en el gobierno de Felipe Calderón, cuando Fernando González Sánchez, el yerno de la líder del SNTE, Elba Esther Gordillo, era el subsecretario del ramo.

En fin, considero que la obra de Rosalina Romero Gonzaga, *La Encrucijada de la educación básica en México*, es un libro perdurable, una fotografía en movimiento, que se retoca con los cambios de gobierno. No tiene desperdicio, ni aún en la parte que considero que es una exhibición optimista: las recomendaciones de política pública que

hace al final. Son correctas, me parece, pero para una burocracia profesional, racional, honesta y dedicada, al estilo weberiano, no para la que nos retrata en su obra.

Referencias

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996, 9 de mayo). *Political science and the three new institutionalisms*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Board Meeting, Köln.
- Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación: Globalización, neocorporativismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Romero Gonzaga, R. (2021). La política de formación de los profesores de educación secundaria baja: cambios, inercias, ausencias y retos. El caso de la Escuela Normal Superior de México, 1983-2020 *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(19). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5676>.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (Nueva edición, revisada, comentada y anotada por Francisco Gil Villegas (Trad: J. Medina Echavarría, J. Roura Parella, E. Imaz, E. García Máynez, J. F. Mora, & F. G. Villegas). Fondo de Cultura Económica.

Sobre el Autor de la reseña del libro

Carlos Ornelas

Carlos.Ornelas@icloud.com

Carlos Ornelas es profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana. Fue el primer mexicano que obtuvo el doctorado en Educación por la Universidad de Stanford. Ha sido profesor visitante en el Teachers College de la Universidad de Columbia, la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard, las



universidades de Hiroshima y Nagoya y otras instituciones. Ha publicado siete libros como autor individual, 10 como compilador, 88 artículos de investigación arbitrados, publicados en revistas especializadas y libros colectivos; 86 ensayos bibliográficos, reseñas y artículos de divulgación. Es articulista de *Excélsior*. Su libro más reciente es *Política Educativa en América Latina: Reformas, Resistencia y Persistencia* (Siglo XXI Editores, 2020). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y presidente de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada. Sus colegas del Consejo Mexicano de Investigación Educativa le otorgaron el Reconocimiento COMIE al Mérito “Pablo Latapí” 2015.


Sobre la Autora del libro

Rosalina Romero Gonzaga

Rosalina Romero Gonzaga, es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Líneas de investigación: diseño, implementación y evaluación de políticas educativas; formación docente; organización

y funcionamiento de aparatos educativos; burocracias educativas; desempeño gubernamental; reformas de educación básica y media superior. Publicaciones más recientes: “Los discursos de los organismos financieros y de cooperación internacional sobre la obligatoriedad de la educación secundaria baja, 1960-2015: Una perspectiva desde el institucionalismo discursivo y el análisis crítico del discurso,” *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* (2019); “Burocracia educativa en coyunturas de cambio (1982-2012),” *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (2018); “Pensar, investigar y escribir sobre políticas educativas en México: Una reflexión,” *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* (2017, en coautoría con Aurora Loyo Brambila.



 Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a *Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas*, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o *Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas*. *Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas* es publicada por el Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University.

Education Review/ Reseñas Educativas/ Resenhas Educativas Facebook
(<https://www.facebook.com/pages/Education-Review/178358222192644>) y
Twitter @EducReview