

La articulación de formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México

Eduard Weiss

1. Introducción

LA VIDA PÚBLICA Y EL SISTEMA educativo mexicanos presentan contradicciones que a primera vista son incomprensibles. Por un lado esquemas tecnocráticos como planes de desarrollo (*v.gr.* Pronali [Programa Nacional de Alimentación] y Pronaes [Programa Nacional de Educación Superior]) llenan el espacio de los medios masivos de comunicación y colonizan la vida cotidiana de la población. Por otro, se observa la persistencia de rasgos patrimoniales, como el clientelismo y el caciquismo sindicales.

Al Estado mexicano se le considera un sistema político semicorporativo. Pero, ¿podrían encontrarse relaciones entre lo corporativo y los rasgos patrimoniales? ¿Qué tiene que ver la caracterización de “semi” con los rasgos tecnocráticos? ¿Qué significa la “democratización” en este contexto?

Problemas en el fondo relacionados con estas cuestiones son algunos de los principales que se plantean en la educación pública, como se muestra en los más recientes acontecimientos: el movimiento estudiantil en la UNAM y el magisterial en Chiapas. Sin embargo, estas cuestiones trascienden el ámbito de la educación pública. El análisis de esta última —un ámbito concreto de la relación Estado-sociedad— permite acercarse a algunos problemas generales de la dominación en México, tanto más si consideramos que la educación pública ha sido una de las primeras expresiones del Estado de intervención social moderno, y uno

de los primeros donde se creó una burocracia especializada. Analizar este ámbito significa acercarse al estudio tanto de los mecanismos de dominación como de las formas de legitimación en la relación entre el Estado y la sociedad mexicana.

Acercarse a las cuestiones mencionadas por medio de conceptos como patrimonialismo, burocracia y tecnocracia, hablar de mecanismos de dominación y formas de legitimación, es acercarse al problema en términos weberianos. Mas no se trata de mostrar una supuesta validez universal de los conceptos weberianos, sino de hacer fructífera la concepción de Weber desde una perspectiva histórica crítica.

El reto principal que plantea este acercamiento es la articulación de los diferentes tipos de dominación tanto en términos teóricos como del análisis de situaciones históricas concretas.

2. Max Weber hoy

El uso de conceptos weberianos es rechazado por muchos investigadores sociales en México. Detrás de este repudio hay malentendidos y problemas serios.

Una de las fuentes del rechazo podría tener un doble origen: por un lado la importancia que se sigue otorgando, desde una posición marxista, a las "estructuras", a las relaciones de producción y, en todo caso, a las relaciones sociales de clase; por otro la desconfianza que despierta todo enfoque que privilegie las "superestructuras". Todo el mundo conoce la tesis weberiana desarrollada en la *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*, pero pocos saben que esa tesis estaba dirigida contra el burdo economicismo de los catedráticos marxistas de su época y que Weber mismo, al final de su obra, delinea como programa complementario de la investigación de los efectos de la economía sobre la ética protestante (Weber, 1981: 190). También se ignora que a lo largo de sus trabajos, desde los primeros sobre "El problema del trabajo rural" y "La bolsa", hasta los últimos sobre el desarrollo de las religiones universales —los cuales contienen un análisis más fino de las relaciones sociales en las sociedades respectivas que muchos trabajos marxistas de la época (cf. Bendix)—, Weber siempre buscaba las mediaciones entre las estructuras económico-sociales y los fenómenos "espirituales", las cuales se conocen como "instituciones" y "organizaciones".

Otra fuente de rechazo es la catalogación de Weber como liberal social de carácter autoritario. En efecto lo era, pero a la vez era un hombre con muchas facetas que vivía en una época de grandes transformaciones.¹ Pero, ¿no se puede, por ello, recuperar críticamente su análisis? ¿Máxime si se trata de un autor que estaba muy consciente de las contradicciones? Baste recordar una de sus preocupaciones centrales: la liberación que significa el manejo racional de fines y medios y su institucionalización en el dominio económico y político, por un lado, y por otro, su devenir en una “máquina viva” que al igual que la “máquina inerte”, que es “espíritu coagulado”, fuerza a los individuos a servir (Weber, 1972: 1074). Weber estaba lejos de postular este desarrollo como deseable. En todo caso se le puede reprochar su pesimismo al considerarlo como algo históricamente inevitable (Weber, 1972: 1072).

Lejos de entender este desarrollo, desde una perspectiva etnocéntrica, como el desarrollo universal, estaba consciente de que su universalización se debía al dominio ejercido por las sociedades europeas. Su problema central, expuesto en el prólogo a la reedición de la *Ética protestante* de 1920, era comprender la racionalidad particular de Occidente, la cual se había manifestado en determinado tipo de racionalización de todos los sectores de la vida (el derecho, la religión, la economía, la técnica y la ciencia), y explicar su génesis (cf. Weber, 1981: 20). Las nuevas lecturas de Weber (Schluchter, 1979; Habermas, 1982) ubican su obra en el siguiente contexto: es un intento de reconstruir una teoría de la evolución del “racionalismo occidental” desde una perspectiva no evolucionista, o sea, desde la perspectiva de un “estructuralismo genético” (sobre este concepto cf. García, 1986).

¹ Weber era un hombre fascinante en su contradictoriedad: oficial de reserva que amenazaba con lances de honor, formado en la ética protestante; esta obra histórico-teórica es —a mi modo de ver— también una forma de liberarse reflexivamente de ella; visitante de comunas, como muestran sus estancias con naturistas anarquistas en Italia en 1913 y su relación con Elsie von Richthofen, una *groupie* como diríamos hoy en día, que inspiraba también a D. H. Lawrence, el autor de *Lady Chatterley's lover*; su esposa Marianne, una feminista, que edita su obra póstumamente. Este hombre vivía en una época de profundas transformaciones como muestra su itinerario político: miembro del *Sozialverein*; antes de la guerra: defensor de la monarquía pero contrario a la militarización; durante la guerra: actividades periodísticas en las que critica a los militares (la guerra de submarinos) y propone una nueva constitución; en 1918: crítica a las tendencias separatistas de los consejos obreros de Munich y pláticas sobre su posible nombramiento como subsecretario de Gobernación en el gabinete de Ebert; en 1919: candidatura para el Partido Demócrata Alemán. Murió en 1920 (cf. Kaesler).

Los malentendidos sobre los "tipos ideales" de Weber también se pueden eliminar desde la perspectiva de la epistemología genética constructivista. Como él siempre reiteró, no se trata de ideales que deban ser alcanzados, sino de tipos "ideados" o "puros", que el investigador construye con fines analíticos, y que nunca se encuentran tal cual en la sociedad concreta, sino que son abstracciones que por sí solas no tienen una finalidad, pues son herramientas para el análisis histórico concreto (Weber, 1976: 63).

Weber las fundamentó epistemológicamente en la filosofía neokantiana de su época; de ahí el nombre de "tipos ideales". En la actualidad podemos mostrar lo insostenible de estas posiciones epistemológicas y retraducir su intención en lenguaje moderno: Weber buscaba reconstruir estructuras y explicar las relaciones entre ellas a lo largo de su desarrollo histórico. Quería explicar el paso de una estructura a otra (así como de la dominación patrimonial a la ejercida por el Estado moderno) y trató de identificar los mecanismos comunes (e.g. entre la empresa capitalista y la dominación burocrática). La palabra "estructura" en su acepción actual era desconocida en su tiempo, ya que aún imperaba la lógica aristotélica de la inclusión (cf. García, 1986).

Weber no era un formalista de estructuras, si bien los esquemas clasificatorios construidos a la manera jurídica del siglo XIX, que ordenan su obra más conocida, *Economía y sociedad*, pueden dejar esa impresión a quienes no han leído los ricos textos de análisis histórico-concreto que siguen al intento ordenador. En estos textos se muestra otra faceta importante de la obra weberiana: la concepción de que estas estructuras surgen en procesos históricos de otras estructuras; al convertirse en dominantes subordinan a su vez a las precedentes. (Compárese al respecto su análisis de la burocracia en el despotismo oriental, en el patrimonialismo y en el Estado moderno; Weber, 1972: cap. IX.) En estos análisis se vislumbra a la vez un problema de gran actualidad que se perfiló en los debates latinoamericanos sobre la "dependencia": la articulación de formas de dominación.

En nuestro trabajo usamos los conceptos weberianos de patrimonialismo y burocracia, así como el de tecnocracia desarrollado por Gouldner y Habermas en la línea de análisis de Weber, porque parecen los más pertinentes para analizar las instituciones mexicanas contemporáneas. El tercer tipo de dominación de Weber —al lado de la tradicional-patrimonial y de la legal con

administración burocrática—, la carismática, no viene al caso, si bien estamos conscientes de que todas las revoluciones —también la mexicana— tenían una fuerte carga carismática. Más cuestionable es otro problema: la exclusión de un análisis más preciso de los rasgos del despotismo oriental (cf. Gilly) y de la racionalidad precolombina (cf. Steger) que indudablemente siguen presentes de manera subordinada en los sistemas político y social mexicanos. Inicialmente el trabajo intentaba abordarlos, pero la empresa se mostró demasiado difícil, sobre todo en el campo del análisis principal: la educación pública.² Esto se justifica también por el intento del trabajo de no sólo mostrar la presencia de las estructuras mencionadas, sino de avanzar hacia un análisis de su relación en la actual situación histórica. Se trata, a largo plazo, de buscar los mecanismos de regulación del poder, una empresa que ha tenido un éxito notable en el análisis económico de la articulación de los modos de producción (cf. Soria, 1986) y que necesita avanzar en el terreno del análisis institucional.

3. Los conceptos de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática

En sus estudios sobre la evolución de la racionalidad occidental contemporánea, Weber se interesó por el desarrollo del Estado moderno y del derecho formal como expresiones de esta racionalidad en el orden político y que Marx había analizado en el desarrollo del orden económico. El Estado moderno surgió en Europa dentro y desde el régimen feudal, cuyas características de dominación Weber considera parte de un tipo de dominación más amplio, la patrimonial, que a su vez forma parte de un tipo más amplio, la tradicional.³ Weber construye las características

² Si bien el trabajo apunta hacia consideraciones del ámbito general del Estado y la sociedad mexicanos, el análisis se centra en la educación pública; por ser éste el campo de trabajo del autor, puede recurrir a amplias ejemplificaciones a partir de sus propios estudios y los de sus colegas. Parece válido, si consideramos que la educación pública es uno de los primeros y más amplios dominios del Estado de intervención social.

³ La teoría de la dominación de Weber parte de un creciente proceso de diferenciaciones —he ahí dónde se enlaza con la teoría de Durkheim— entre distintos órdenes de vida e instituciones. Dentro de este proceso establece dos cortes fundamentales. El primero diferencia la dominación tradicional de tipo patriarcal de la dominación tradicional de tipo patrimonial; el segundo, las formas tradicionales de dominación del Estado racional moderno. El paso de la dominación tradicional-patriarcal a la tradicional-patrimonial se caracteriza por la diferenciación entre el *oikos* del patriarca y la región

de esta forma de dominación en buena parte en oposición a las del Estado moderno. Analíticamente hablando, *La dominación patrimonial* (Weber, 1972: 733 ss.) se basa en el modelo del señor de la casa, quien asegura el bienestar de sus miembros y siervos a cambio del servicio y de la lealtad personal de éstos, es decir, se basa en una escasa diferenciación entre el orden político y el económico y entre éstos y otros órdenes de vida. Sus funcionarios proceden de dependientes personales cuya lealtad es más importante que la competencia específica, y cuyas normas proceden de la tradición y de relaciones de piedad, en los cuales coexisten ámbitos normados por la tradición (nosotros diríamos por las “reglas del juego” [E.W.]) y de libre arbitrio: el sustento material de los funcionarios se logra a través de prebendas y del usufructo del cargo.

Respecto a los principios jurídicos de la dominación patrimonial Weber señala:

Se caracteriza por la existencia de ámbitos normados, por la tradición y ámbitos de libre arbitrio. Dentro del ámbito del libre arbitrio, sin embargo, la acción del señor o de sus administradores tiene que comprarse o ganarse por relaciones personales. . . La falta decisiva de un derecho formal y su sustitución por el dominio de principios materiales en la administración y en el arbitraje es común a todas las formas de dominación tradicional y tiene consecuencias importantes para la relación con la economía. El patriarca, al igual que el señor patrimonial, gobierna y decide según los principios de la justicia del “kadi”, por un lado normado por la tradición, pero en cuanto esta tradición permite esferas de libre arbitrio, se rige por criterios informales (desde el punto de vista jurídico) de justicia respecto al caso concreto, decididamente considerando las personas involucradas. Las codificaciones y leyes de los soberanos patrimoniales tienen el espíritu del “Estado de bienestar social”; una combinación de principios sociales éticos y utilitarios prevalece y rompe cualquier rigurosidad formal del derecho (Weber 1956, 103).

dominada que se amplía y ve el surgimiento de una organización administrativa y militar. Según Schluchter (pp. 178 s.), Weber analiza cuatro formas de dominación patrimonial —el sultanismo, el feudalismo, el Estado estamental y el Estado absoluto— mediante dos ejes de análisis: racionalización material vs. racionalización formal y centralización vs. descentralización del poder. Para nuestros fines basta una caracterización genérica del patrimonialismo.

En oposición, Weber construyó el tipo del “Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo” (Weber, 1972: 1056 ss) que se originó en la expropiación absolutista y mercantilista de los poderes particulares en pro de un poder central del “príncipe” con monopolio de la fuerza, de la administración y de las finanzas (un proceso paralelo al de expropiación capitalista); (Weber, 1972: 1059) y como dominación cuya legitimidad se basa en la “legalidad”, “o sea, en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas” (Weber, 1972: 1057).

Para Weber la dominación legal con administración burocrático-monocrática (monocrático quiere decir centrado jerárquicamente en una persona, a diferencia de formas colegiadas de liderazgo, como el parlamentarismo o los consejos) es la forma más pura del racionalismo moderno, ya que permite la previsibilidad, la calculabilidad y la universalidad del derecho y de la administración requeridas por una economía y técnica basadas en los mismos principios y por la administración de masas (Weber, 1972: 173ss, esp. 178 s y 734 ss).

Sus elementos principales son: su monopolio de actos administrativos del Estado; su actuación según reglas y competencias basadas en normas legales de tipo formal y abstracto, es decir, previsibles y calculables, aplicadas en abstracción de las personas concretas; garantizadas por el nombramiento de los funcionarios de por vida y su dependencia económica exclusiva de un salario, es decir, por su separación de los medios de producción y de ingresos del cargo, y su formación jurídica y su selección por exámenes al margen de relaciones e influencias personales (Weber, 1972: 716 ss y 1060 ss).

Según Weber (1972: 178) la burocracia prevalece —el texto fue escrito antes de 1920— sobre las aparentes instancias contrarias —no de “ejemplos contrarios”, como se lee en la traducción al español—, “sean éstas representaciones colegiadas de interesados, comités parlamentarios, dictadura de consejos, funcionarios honorarios o jueces no profesionales” y teje “toda nuestra vida cotidiana. . . dentro de este marco”. Por ello, “en el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil.

Porque también el oficial superior moderno dirige las batallas desde su despacho (Bureau).” (Weber, 1972: 1060.)

Habermas interpreta el paralelismo entre el análisis de Marx y de Weber como el análisis de dos órdenes, el económico y el político, que se han diferenciado históricamente de otros órdenes de vida. Ambos funcionan dentro de la racionalidad instrumental a partir de regulaciones y lógicas específicas, la del capital y la del poder, y se han convertido en sistemas que colonizan crecientemente otros órdenes de vida, convirtiendo a los hombres en portadores de roles sistémicos. A la vez ha habido una creciente interpenetración del sistema económico y el sistema político, tanto en el capitalismo tardío, donde predomina la lógica del capital, como en el socialismo, donde predomina la lógica burocrática (Habermas, 1981: 445 ss).

La tecnocracia —fenómeno desconocido por Weber— es, desde la perspectiva de Habermas, producto de la interpretación del sistema económico y el sistema político en los países hegemónicos. En escala institucional Gouldner la ha analizado como la creciente incorporación de “técnicos” (ingenieros, economistas, etc.) al aparato burocrático, primero como *staff* que se convierte después en personal con competencia burocrática y jerárquica y que ha desplazado al viejo burócrata cuya competencia se basaba en el manejo jurídico (Gouldner, 1976: 253). En este desplazamiento de la racionalidad jurídica —el eje del análisis de Weber— se manifiesta, a mi modo de ver, la creciente importancia del Estado de intervención económica y del Estado social frente al Estado del orden. Gouldner lo analizó en escala institucional como el desplazamiento de la mentalidad burocrática, que se basaba en el cumplimiento de las reglas (p. 252) hacia la nueva conciencia tecnocrática:

Como la nueva tecnocracia está comprometida con el desarrollo técnico, con la eficiencia y con el crecimiento, tiene que fomentar la productividad y el suministro de gratificaciones disponibles; en este sentido provee más satisfactores materiales de la vida. Al mismo tiempo, sin embargo, la disposición de satisfactores genera nuevas fuentes de control y solidaridad social (p. 254).

Por cierto, la tesis de Gouldner de la ideología material de la tecnocracia me convence más que la tesis de Habermas (1976: 88) de la sustitución de las viejas ideologías materiales por la ideo-

logía del procedimiento, la cual es legitimada por la ciencia y la tecnología. Las dos tesis no son necesariamente excluyentes, pero creo que la legitimación por el procedimiento tiene, en todo caso, más vigencia en Europa Occidental que en América.

Pensando en términos de los conceptos de Weber (1972: 69 ss, 178, 232 ss, 603 ss), el de la racionalización material, que apunta hacia el contenido y la justicia material, las exigencias prácticas y utilitarias, y el de la racionalización formal, que apunta hacia la sistematización, generalización, homogeneización, abstracción y calculabilidad, la tecnocracia puede interpretarse como una combinación entre racionalización formal y racionalización material.

Weber no llegó a sistematizar su análisis del Estado moderno. En *Economía y sociedad*, los tipos de dominación (capítulo II de la primera parte) aparecen más bien yuxtapuestos: la sección II, la dominación legal con administración burocrática, está separada de las secciones VIII a XI: la división de poderes, la colegialidad, los partidos, la administración por representantes y honorarios y las formas de representación. Esta yuxtaposición se repite en la segunda parte en el capítulo IX sobre la sociología de la dominación, especialmente en la sección IX, donde aparece primero la burocracia como el sustrato más importante del Estado moderno (cf. las citas arriba mencionadas), seguido de escritos sobre los partidos, el parlamento y la democracia, redactados a partir de 1917 como artículos en revistas y periódicos, que revalorizan de alguna manera el papel de estas formas.⁴ A mi modo de ver —y en ello sigo en parte a Schluchter⁵— Weber

⁴ La primera parte, escrita en 1918-1920, representa una sociología más abstracta, donde lo histórico sirve más bien de ejemplificación de los tipos ideales, mientras que en la segunda parte, escrita en 1911-1913, excepto la sección sobre partidos, parlamento, etc., que fue escrita a partir de 1917, utiliza los tipos ideales para explicar la historia.

⁵ Schluchter (pp. 171 ss.) reconstruye la sistematización de las formas de dominación patrimonial con base en los ejes de racionalización material vs. formal y de centralización vs. descentralización, y la sistematización de las formas de dominación modernas —siguiendo más de cerca a Weber— con base en los ejes: racionalización material vs. formal, profesionalización vs. democratización, principios de liderazgo monocráticos vs. colegiados, estas últimas a su vez subdivididas en representación por mandato vs. representación libre. Intenta superar el dilema planteado por Weber en algunos de sus escritos: la opción fatal entre racionalización material, representada por el parlamentarismo y los consejos, que considera como formas inestables por no adecuarse a las necesidades formales de la economía, y la racionalización formal, representada por la burocracia que se convierte en una jaula de hierro. Schluchter (p. 156) ubica el origen de esta dicotomización teóricamente en la disyuntiva que establece Weber entre postulados éticos materiales vs. derecho positivo y formal, entre la racionalidad de los medios

operaba a lo largo de sus escritos sobre la dominación con los siguientes ejes de análisis: dominación personal vs. dominación objetiva, centralización vs. descentralización del poder, racionalización material vs. racionalización formal y centralización vs. descentralización del liderazgo y de la representación. De ahí que la burocracia se puede considerar como un tipo “puro” que favorece la dominación objetiva, la centralización del poder, la racionalización formal y la centralización monocrática del liderazgo. En cambio, otros tipos “puros” como el parlamentarismo o los consejos favorecen la racionalización material, así como formas colegiadas del liderazgo y de la representación. Al haber convertido el eje de dominación personal vs. dominación objetiva en el partaguas entre la dominación tradicional-patrimonial y el Estado moderno, Weber no se percató de que las formas de representación y liderazgo modernos pueden considerarse como descentralizaciones o racionalizaciones del poder personal. De ahí la ausencia del elemento de poder personal en el análisis de las formas modernas y la subvalorización del papel de los parlamentos y consejos —una subvalorización que está influida por su opción política inicial, por una monarquía constitucional— como contrainstancias a la dominación objetiva. Si bien tenemos que estar de acuerdo con Weber en que la dominación objetiva, la burocracia, ha permeado y subordinado —especialmente en Alemania— las contrainstancias. Pero a la vez, Weber (1972: 752) estaba consciente de que “los tipos ‘puros’ deberán considerarse como casos límite, indispensables y en especial valiosos para el análisis, casos entre los cuales la realidad histórica, manifestada casi siempre en formas mixtas, se ha movido y aún se mueve.

respecto a los fines vs. la racionalidad valorativa de los fines, y entre la legitimidad por derecho natural vs. la legalidad por derecho positivo, en lugar de enfatizar las tensiones dialécticas entre los dos polos. Pero Schluchter (p. 189) produce un nuevo dilema fatal al presentar cuatro procesos estructurales posibles, dos cotidianos, como la tradicionalización hacia un derecho material-no racional y la racionalización hacia un derecho formal-racional, y dos extracotidianos, revolucionarios: uno que apunta hacia un derecho formal-no racional y el otro hacia un derecho material-racional. ¿Acaso el avance de la burocracia es un proceso revolucionario?

4. La imbricación entre estructuras burocráticas y estructuras patrimoniales

4.1. *La relación en el ámbito del Estado y la sociedad en general*

Si bien no podemos describir el desarrollo histórico de las formas de articulación entre las estructuras burocráticas y las patrimoniales, encontramos en la historia de México suficientes indicios de que esta relación está presente desde un inicio. La época colonial comienza con una pugna entre los conquistadores que pretenden erigir un Estado feudal por medio de la encomienda y la naciente administración virreinal, encargada de vigilar los intereses del Estado español (un Estado descrito por algunos autores como una forma híbrida entre Estado feudal y Estado despótico oriental). (Cf. Soria: 20 ss). El “acátese, pero no se cumpla” de Hernán Cortés, frente a los mandatos del Virrey sigue siendo una fórmula político-jurídica vigente aún hoy en día. Se encuentra en los cimientos del Estado contemporáneo, y en la actitud cotidiana de políticos y funcionarios. Piénsese, por ejemplo, en los “arreglos” entre Estado e Iglesia en 1929 y 1945, así como en el pacto entre Estado y empresarios en 1940 y sus consecuencias para la vigencia de los artículos 3º y 123 constitucionales, respectivamente.

El intento del Estado borbónico (un Estado absolutista ilustrado) de aumentar la explotación de las colonias, mediante una mayor centralización y racionalización de la administración, desencadena las fuerzas centrífugas y lleva al caudillismo que caracteriza a los estados latinoamericanos independientes durante el siglo XIX. Por otro lado es un caudillo, Porfirio Díaz, quien consolida a fines del siglo XIX, con ayuda de los “científicos”, los cimientos para el desarrollo de un Estado moderno bajo el lema comteano de “orden y progreso”, pero donde el orden no se garantiza sólo por la administración “científica”, sino por un manejo caudillista-patrimonial.

Desde esta perspectiva, la Revolución no significa una ruptura con el siglo XIX, ya que la facción vencedora cimienta su poder tanto en una legitimación legal, la Constitución, y en la creación de aparatos burocráticos modernos, por ejemplo la Secretaría de Educación Pública o el Banco de México, como en el “caudillismo posrevolucionario” (Shulgovski, 1968). Para

dar un ejemplo: a la vieja oligarquía terrateniente y financiera no se le trata en términos de clase ni legales, sino personales: a unos se les expropián y quitan las concesiones, a otros se les otorgan de nuevo; en este proceso, la "familia revolucionaria" como clase política dominante se funde de manera paulatina con miembros de las viejas y nuevas clases económicamente dominantes por medio de relaciones personales de negocios y vínculos matrimoniales (Meyer, 1973). Éste es un ejemplo elocuente de la influencia de las "formas" sobre el "contenido", de las formas de poder y legitimación sobre las relaciones sociales, capaz de mostrar lo insostenible del determinismo unilineal estructura-superestructura o de la despreocupación por las formas.

Desde otra perspectiva, sin embargo, la Revolución significa una ruptura. En la Revolución irrumpen los sectores populares al plano político. Consolidar el poder posrevolucionario significaba en buena medida incorporar a los sectores populares a las relaciones entre Estado y sociedad, la sociedad civil. Ello se realiza vía las formas legales del Estado moderno: pienso en el significado indiscutible de los artículos 3, 23 y 123 constitucionales, referidos a la educación (al pueblo en general), a los campesinos y a los obreros, respectivamente. Estos artículos son ejemplares para la época en el plano universal y tienen hasta hoy en día una doble función: son a la vez fundamento para la legitimación en el sentido weberiano así como una utopía a alcanzar. Su "acátense pero no se cumpla" pasa por los mecanismos patrimoniales: compárese al respecto la relación entre los caudillos Obregón y Calles con los caudillos y caciques sindicales, manejada bajo el lema *divide et impera*, un manejo que incluye el fomento de grupos disidentes a las organizaciones oficialistas para limitar el poder de sus líderes (González Casanova, 1979: 12).

El Estado contemporáneo mexicano se cimienta doblemente: por medio de la Constitución de 1917 se consagra la legitimación legal del Estado de intervención económica y social (a diferencia de las concepciones liberales decimonónicas), a la vez, la incorporación concreta de los sectores populares pasa por los mecanismos patrimoniales. Los dos momentos entran también en la construcción de la hegemonía en términos de la construcción de una nueva sociedad civil. Esa construcción se consolida en la época de Cárdenas respecto de los sectores populares. El manejo patrimonial caudillesco es —tras una nueva movilización de los sectores populares en los años treinta en el contexto de

amplias reformas económicas y sociales— sustituido por una mediación más orgánica y sólida entre Estado y sociedad: la incorporación de las organizaciones campesinas y obreras al partido del Estado en una forma corporativa centrada en el presidencialismo (cf. Córdova, 1974). El sistema semicorporativo es a la vez una articulación de formas de Estado “moderno” y patrimoniales.

Este esquema de articulación de la sociedad civil se ha extendido a todo tipo de sindicatos y grupos sociales organizados y abarca hoy en día desde las organizaciones de profesionistas hasta las de colonias populares. La cooptación de los grupos disidentes, y sobre todo de sus líderes, combinada con la represión, ha sido y sigue siendo uno de los mecanismos principales de control político. Sin embargo, a fuerza de incorporar a todos los intereses y grupos antagónicos de la sociedad, el Estado-partido tiene ahora —como dice Esteva— “todos los alacranes en la panza”. Esta situación ha acrecentado por un lado la corrupción del sistema político y por otro ha provocado un inmovilismo político que se manifiesta en la incapacidad de hacer frente a los grandes retos económicos, sociales y políticos con proyectos claros y operativos, si bien el control político extendido ha permitido “administrar la crisis” (Esteva, 1984). Pero a la vez han surgido movimientos que impugnan el sistema semicorporativo, organizaciones independientes de sindicatos, de campesinos y colonias populares; a la vez, los empresarios cuestionan el “arreglo” con el Estado y parte de los ciudadanos del norte del país intentan liberarse del centralismo.

4.2. La educación pública en la dinámica patrimonial-burocrática

La construcción de una educación pública es una de las primeras expresiones del moderno Estado nacional. Por medio de ella, el Estado nacional mexicano ha intentado consolidarse y penetrar en la sociedad para formar ciudadanos sustituyendo poderes particulares, como el municipio, la Iglesia y los gremios, entre ellos los gremios de maestros desde el siglo XIX (cf. Tanck Estrada, 1977). A la vez, la escuela pública es una de las primeras expresiones del Estado de intervención social y económica. Se intenta, vía la educación pública, transformar la sociedad desde

el Estado; el proyecto es formar sujetos emprendedores y calificados, capaces de desarrollar una nación rica y poderosa. Pérez Rocha (1979) ha caracterizado, desde el punto de vista magisterial, este “educacionismo” que está presente en los discursos sobre la educación pública desde antes de la independencia.

Al centrarse excesivamente en los aspectos de ruptura que representaba la Revolución, la mayoría de las historias de la educación pública en México han olvidado las tendencias de continuidad que se manifestaban desde la independencia y que culminaron en el porfiriato con la consolidación de un primer aparato de educación pública, cuya construcción estuvo inspirada en las concepciones utilitaristas y evolucionistas de Comte, Spencer y Mili (Zea, 1968). El positivismo y su credo científico legitimaron la construcción de las dos instituciones clave: la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela Nacional de Maestros, encargándose esta última de la profesionalización y la “normalización” del oficio magisterial. Esta “normalización” coadyuvaba a construir el aparato de educación pública como aparato burocrático en el sentido weberiano (cf. Moreno, 1987), pero, a la vez, las “plazas” se otorgaban al estilo patrimonial. Véase al respecto la excelente novela, *Gobierno*, de B. Traven.

Con la Revolución irrumpieron al plano político los sectores populares, predominantemente campesinos. De ahí que el Estado posrevolucionario viera como uno de sus problemas prioritarios la incorporación de estos sectores al proyecto nacional. La concepción cultural de Vasconcelos —inspirada en el arielismo— permitió esa incorporación en el plano ideológico y a la vez puso, con las “misiones culturales”, las primeras piedras para ampliar la educación rural, labor que fue continuada por sus sucesores e ilustres educadores como Moisés Sáenz y Rafael Ramírez, quienes continuaron, bajo una concepción pragmática y evangelizadora-protestante, la empresa de “civilizar” a las masas rurales: “enseñarles a vivir” era el lema (Weiss, 1983: 291 ss).

Las historias de la educación pública han destacado el desarrollo ideológico de la educación posrevolucionaria, pero pocos autores han prestado atención a la consolidación y expansión del aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Con la consolidación de ésta se amplió la injerencia federal en detrimento de los estados y municipios, y al asumir nuevas tareas, como la educación rural, secundaria y técnica, se amplió su esfera

de influencia en la vida cotidiana. A la vez se consolidó un aparato burocrático que buscó normativizar con criterios homogéneos las instituciones educativas. Una expresión clara de ello son, por ejemplo, el establecimiento de un escalafón burocrático en los años treinta, la creciente reglamentación de la labor magisterial y el fortalecimiento del sistema de supervisión que acompañaba la consolidación de sindicatos magisteriales (Moreno, 1987).

Este desarrollo evidentemente no fue lineal sino que se realizó a base de contradicciones. Una de las principales era aquella entre la necesidad de improvisar nuevos maestros y los intentos de homogeneizar el control. Son de sobra conocidas las pugnas con la Iglesia por el control de la conciencia de las masas y la dualidad en el papel de los maestros, que eran por un lado representantes del Estado modernizador en el campo, a la vez que muchos de ellos se vinculaban a los movimientos reivindicadores de masas, un desarrollo que llevó en los años treinta el planteamiento de la educación socialista. Sin embargo, esta vinculación con los movimientos políticos locales, regionales y nacionales se desarrolló en buena parte a través del esquema patrimonial de caudillismo posrevolucionario y, a partir del cardenismo, a través de los esquemas semicorporativos (Weiss, 1983: 295 ss).

Durante la educación socialista del sexenio de Cárdenas se unificaron temporalmente los sindicatos magisteriales y se incorporaron al partido del Estado semicorporativo. Las reformas sociales del cardenismo provocaron no sólo la oposición de la reacción tradicional sino de nuevos sectores capitalistas. Ante la amenaza de una alianza con una fracción de caudillos militares, el sucesor de Cárdenas buscó el pacto con los empresarios y posteriormente el restablecimiento del *modus vivendi* con la Iglesia. Este reacomodo culminó, en 1945, en el terreno de la educación pública en una nueva reforma del artículo 3° constitucional, en el cual se eliminaron los elementos socialistas. El reacomodo de las fuerzas políticas llevó asimismo a una recomposición del sindicalismo magisterial y a una reunificación del sindicato bajo líderes relacionados con la nueva política oficial en 1943. En el combate a las tendencias socialistas, que seguían fuertes dentro del magisterio, se reforzó con ayuda del Estado el dominio de los líderes oficialistas o “charros” que jineteaban el sindicato en favor de intereses gubernamentales y personales. La designación de los líderes oficialistas como “charros” —símbolo del jinete mexicano y de la fiesta correspondiente— proviene del apodo

de Jesús Díaz de León, líder del sindicato ferrocarrilero, quien era efectivamente amante de la "charreada", donde le gustaba brillar con su destreza. Díaz de León encabezó en 1948 un golpe sindical contra el liderazgo democrático, con apoyo del gobierno y del ejército. Este golpe, denominado el "charrazo", dio pie a que se designara a todos los líderes oficialistas como "charros" (cf. Pellicer).

Al quedar asegurado de esta manera el control político del aparato educativo, el Estado pudo instrumentar en la época del desarrollismo de los años cincuenta y sesenta un crecimiento sostenido del sistema educativo bajo el enfoque de la "demanda social".

4.3. *La relación entre el manejo burocrático y el patrimonial a nivel cotidiano; el caso SNTE*

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) cuenta hoy en día con alrededor de 800 000 miembros —para trabajar como maestro hay que estar sindicalizado— y es uno de los más poderosos. Hay que recordar que la SEP agrupa alrededor de 70% de los empleados federales (Street, 1983: 240) y que los sindicatos de burócratas constituyen uno de los baluartes del sistema semicorporativo del sindicalismo oficial.

Los escritos académicos hablan —sin explicitar el concepto de "burocracia"— crecientemente de la "burocracia sindical", para referirse a los líderes oficialistas. Innegablemente los mecanismos de legitimación y control que usa el liderazgo sindical muestran muchos rasgos burocráticos. Sin embargo, el uso popular del término "burocracia sindical" se refiere implícitamente a otra cuestión: "la imbricación" entre los puestos burocráticos en la administración de la Secretaría y los puestos sindicales. De hecho, los supervisores de zona son a la vez líderes sindicales del grupo hegemónico; intervienen en las asambleas sindicales a la vez que deciden ascensos y traslados. Este poder del sindicato permea todos los rangos de la SEP hasta la Oficialía Mayor. La noción de imbricación fue propuesta por Sandoval (1985: 91) y constituye un notable avance respecto a concepciones anteriores que sólo hablaban de la influencia del sindicato en el control del personal por medio de las comisiones mixtas de escalafón (véase por ejemplo Street, 1983: 243; Greaves, 1980).

Ello no significa que los criterios burocráticos no tengan ninguna vigencia. Sin embargo, la imbricación de puestos sindicales y burocráticos permite al sindicato “presentarse como mediador de los intereses gremiales del personal docente y administrativo en la resolución de derechos correspondientes a los trabajadores de la educación” (Street, 243). De hecho, la burocracia educativa —con características kálfianas— retrasa pagos y traspapela expedientes y el sindicato se presenta como mediador, pero al estilo político-personal haciendo “favores” y exigiendo lealtad política: “si usted ha tenido problemas, es porque no se ha acercado a nosotros”, dice el secretario de la sección sindical en una asamblea delegacional a una maestra disidente (Sandoval, 1985: 175). Sandoval, de cuyo estudio etnográfico de las relaciones cotidianas entre maestros y sindicato provienen las citas anteriores y las que siguen, lo resume así: “. . . lo legal funciona como sedimento o anclaje que justifica la realización de la vía de las influencias” (p. 22). Ello se muestra también en los puntos cruciales de control político: los ascensos. Parece que las normas legales del escalafón funcionan en los asuntos menores, como son los aumentos modestos por haber cursado una licenciatura o por antigüedad, pero no cuando se trata realmente de “mejorarse” y “mejorarse es ascender a director técnico, cambiarse a una escuela mejor, . . . o dejar el grupo”, como dice un maestro (p. 26). Ahí intervienen otros factores: “toca la suerte que un hermano mío es Director de Educación en el estado. . . y siempre ha venido ocupando puestos importantes. . . y a eso se debe que le platico que me ofreció un ascenso”; “mi tirada es llegar a supervisor y creo que puedo lograrlo, porque tengo muchos amigos entre los supervisores y en el sindicato”, “los de la sección dicen: debes estar con nosotros y ascenderás” (p. 47). En este “escalafón real”, como lo ha denominado Sandoval, intervienen primordialmente las relaciones sindicales y las influencias, si bien el criterio de capacidad técnica —que se manifiesta, por ejemplo, en haber ampliado el edificio escolar y en haber aumentado el número de alumnos y el prestigio de la escuela— no está ausente, ya que el sindicato busca atraer a maestros con prestigio como futuros líderes.

El caso es elocuente y sostiene una línea de interpretación que se viene dibujando desde el análisis del Estado mexicano en general: las cuestiones que atañen al control político se siguen manejando de manera patrimonial. Sólo las cuestiones técnicas

menores — ¿de masa? — se tramitan sobre el colofón burocrático, pero aún ahí entra la “mediación” personal. Establecidos en la legitimación legal, los mecanismos de control fundamentales siguen operando desde la racionalidad patrimonial. Por la “imbricación” de las estructuras sindicales y administrativas, producto del sistema semicorporativo, ello atañe no sólo a las relaciones sindicales, sino a la práctica profesional del magisterio en su conjunto.

Pero ¿hasta qué grado es generalizable este caso? ¿No se trata de uno de los reductos del viejo sistema? ¿No es diferente la cuestión, donde más directamente entran cuestiones económicas? ¿No está siendo desplazada la vieja burocracia por nuevas fuerzas? En las siguientes páginas trataremos de acercarnos a las respuestas a estas preguntas.

5. El avance de elementos tecnocráticos en el binomio burocrático-patrimonial

5.1. *El desarrollo de los grupos y de los mecanismos tecnocráticos en el Estado en general y en la educación pública*

Como se desprende de la conceptualización expuesta al inicio del artículo, la tecnocracia es una forma moderna de la burocracia, nacida de la incorporación decisiva de estructuras, mecanismos y personal técnicos al aparato burocrático, una incorporación que lo transforma. Se observa el desplazamiento de un control legal hacia uno funcional y de la legitimación correspondiente desde el ámbito de lo jurídico-legal hacia la obtención de satisfactores y el funcionamiento.

De alguna manera, la perspectiva tecnocrática siempre ha estado presente en el desarrollo del Estado “moderno” mexicano. Piénsese sólo en el proyecto de modernización de los liberales, en la visión y presencia de los científicos del Porfiriato; específicamente en la profesionalización de los saberes, en la constitución de un Estado de intervención económica y social en 1917 y en los modelos tecnocráticos de un Narciso Bassols al frente de la Secretaría de Educación Pública en los años treinta.

No es éste el lugar para decidir si cierta perspectiva tecnocrática es inherente a toda burocracia, que se caracteriza, aun en la definición weberiana, por la incorporación de saberes téc-

nicos especializados a una administración central. Me parece que sí, pero la presencia de la perspectiva tecnocrática y sus mecanismos de control y legitimación evidentemente se han desarrollado cada vez en mayor grado. Indicativa para un cambio cualitativo me parece la presencia de grupos de ingenieros y economistas en las posiciones de dirección en detrimento de los grupos de formación jurídica. Estos grupos —personas siempre ha habido— trasladan masivamente sus herramientas, para conceptualizar la realidad social y operar sobre ella, al ámbito de las funciones estatales.

En México este proceso comenzó después del movimiento estudiantil de 1968. El movimiento había cuestionado la legitimación del Estado posrevolucionario y del “desarrollismo”. A la vez mostró la incapacidad de respuesta del régimen más allá de la represión. Durante el gobierno de Echeverría, el Estado cooptó —con el fin de legitimarse— a grupos reformistas cuya continuidad ideológica se basa en la suposición de que el Estado requiere de mayor flexibilidad para legitimar su papel de promotor activo del desarrollo económico, social, político y cultural (Fuentes, 1979).

Los orígenes de los grupos reformistas se vinculan con la sucesión de los generales revolucionarios por medio de la generación de los hijos y nietos de la “familia revolucionaria” a partir de 1946, cuando asumió la presidencia Miguel Alemán. Fue el primer Presidente con estudios universitarios que llevó a sus compañeros de estudio al poder. No obstante, las conexiones con la vieja familia revolucionaria y/o el surgimiento desde las filas sectoriales del partido, seguían siendo requisitos *sine qua non* para los altos puestos políticos. Con López Portillo (1976-1982) llegó al poder presidencial el primer universitario sin *curriculum* político tradicional con base en una carrera administrativa y en los lazos personales con el Presidente saliente. En su régimen creció la influencia de los grupos reformistas dirigidos por economistas que se habían apropiado del instrumental moderno de la planeación económica que había surgido en la CEPAL, la OCDE y otros organismos internacionales.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Plan Global de Desarrollo de 1980 fueron los primeros pasos hacia el poder. Con el actual presidente Miguel de la Madrid, ex secretario de Programación y Presupuesto, el grupo reformista tecnocrático consolidó su poder, si bien hubo impugnaciones

notables desde los aparatos semicorporativos del partido. De ahí que el grupo reformista haya tenido que negociar, a la vez que ha intentado construir sus propias formas de acceso a las bases populares. Varios proyectos del grupo reformista intentaron saltarse la intermediación de los aparatos burocrático-patrimoniales tradicionales e interactuar directamente con las bases (véanse los proyectos del Pronali; cf. Esteva). A la vez, el grupo reformista hace cada vez más uso de la tecnología comunicativa de masas que tiende a individualizar y a hacer anónima la relación entre gobernados y gobernantes.

Pero hay que mencionar también las diferencias de enfoque y de posición político-económica dentro del grupo reformista. En los años de los gobiernos de Echeverría y de López Portillo predominaban esquemas expansivos de la actividad estatal, alentados por la coyuntura: la posibilidad del endeudamiento y el auge petrolero permitían un acceso amplio a recursos financieros. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis de los precios del petróleo y el aumento de los intereses cortaron este acceso. A la vez avanzó externa e internamente el enfoque económico neoliberal que pretende recortar el papel de intervención económica y social del Estado mediante esquemas de reprivatización. No obstante, hay un denominador común: el credo de que una administración más racional de los recursos promoverá el fomento de un óptimo de satisfactores para los ciudadanos. Pero se otorga un peso diferencial a estas dos finalidades: en la coyuntura echeverrista, desde una posición tecnocrática de izquierda se priorizaba la provisión de satisfactores; en la situación actual, desde una posición tecnocrática de derecha, se privilegia la administración de los recursos.

En el crecimiento del aparato educativo de los años sesenta y setenta había prevalecido el enfoque de la "demanda social". A partir de los setenta se empezó a difundir en México una concepción que había estado presente desde la década anterior y que se había convertido en la dominante en los países centrales: la concepción económica de la educación y el enfoque de la "fuerza de trabajo" (*manpower approach*) que visualiza el aparato educativo como suministrador de una fuerza laboral jerarquizada y calificada según las necesidades del aparato productivo existente o deseable. En este contexto y en el del surgimiento de concepciones tecnocráticas dentro del Estado en general, se consolidaron también en el terreno de la educación pública los

grupos reformistas y los enfoques tecnocráticos.

Punto de origen de estos enfoques y sus correspondientes equipos fueron las reformas universitarias posteriores al movimiento estudiantil. Rebase lo anecdótico señalar que en estos primeros equipos de reforma universitaria colaboraban personas que más tarde se ubicaron en grupos opuestos: secretarios y subsecretarios de educación por un lado y líderes de la izquierda universitaria y partidaria por el otro (Fuentes en Weiss, 1981). En estos equipos se ensayaron las primeras reformas de planeación inspiradas en el modelo mediterráneo de la OCDE y los modelos de planeación de la CEPAL. Durante el sexenio de Echeverría (1970-1976), parte de estos equipos fue cooptada por el Estado para instrumentar desde la SEP una política de reformas con fuertes ingredientes de "neopopulismo". Ellos operaban en la nueva Subsecretaría de Planeación, desde la cual instrumentaron, por ejemplo, la reforma de los libros de texto gratuitos. Asimismo, la SEP iba penetrando en la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES); a la vez, las universidades mismas empezaron a crear departamentos de planeación universitaria y de reforma curricular y didáctica. Sin embargo, los equipos de reformadores vieron frustradas muchas de sus aspiraciones al carecer del control sobre el gasto de la Secretaría y sobre las áreas de organización. El panorama cambió en 1978, durante el sexenio de López Portillo, cuando Fernando Solana, miembro prominente del grupo reformador, fue designado Secretario de Educación Pública, y Emilio Rosenblueth y Roger Díaz de Cossío como subsecretarios de Planeación y de Cultura, respectivamente. Las reorganizaciones dentro de la Secretaría dieron a la Subsecretaría de Planeación las facultades de programar y controlar el presupuesto (Street, 1983: 244ss) que hasta entonces había sido asignado según la influencia y el poder de negociación de los directores generales (McGinn).

Provistos de modelos de planeación, en buena parte inspirados en Ackoff, por la relación entre éste y Rosenblueth, el equipo de reformadores tecnocráticos, ahora dominante en la SEP, empezó a trazar un plan global de desarrollo de la educación y a poner en práctica programas específicos. Este instrumental ha acrecentado el poder de la tecnocracia a tal grado que hoy en día todas las acciones educativas se realizan bajo programas nacionales de corte tecnocrático. Incluso la educación superior, tradicionalmente renuente al control de la SEP, dado el *status* de

autonomía de muchas universidades, está hoy en día sometida a la planeación central del Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes), que controla los recursos financieros adicionales a los de operación regulares. De esta manera la SEP pretende controlar el potencial y el curso de las innovaciones, si bien la planeación y la programación se presentan como una empresa “participativa” de las instituciones involucradas. Como contraparte, en las direcciones generales, en los estados y en las universidades han crecido organismos de planeación y programación. Las Unidades Institucionales de Planeación (UIP), los Consejos Estatales de Planeación de la Educación Superior (Coepes), los Consejos Regionales de Planeación de Educación Superior (Corpes) y el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes) iban a formar una red institucional jerárquica y a la vez “participativa” de planeación (De Ibarrola, 1983). En el caso de las universidades, estos organismos son también respuesta al movimiento de sindicalización que surgió, por un lado, del clima de movilización política después del movimiento estudiantil y, por otro, constituye una expresión de la masificación de la docencia universitaria. Frente a este movimiento sindical, la tecnocracia ha instrumentado un control férreo sobre los salarios, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tiene que autorizar hasta el más mínimo detalle de las prestaciones a los trabajadores universitarios en un doble intento de homogeneización y de control económico y político.

5.2 El desplazamiento de la legitimación burocrático-patrimonial por la legitimación tecnocrática en el discurso educativo

Las evidencias del predominio de la legitimación tecnocrática en el discurso público sobre la educación son actualmente innumerables. Todas las acciones del “sector educativo” están enmarcadas en planes y programas de procedencia tecnocrática.

Es importante destacar que el avance de la concepción tecnocrática en la educación mexicana no se ha limitado al ámbito de la planeación global del desarrollo de las instituciones, sino que ha penetrado al núcleo de la famosa “relación pedagógica” entre maestro y alumno. No sólo por la incidencia que tienen la planeación y la programación global sobre esta relación, sino directamente por la vía de las reformas curriculares y los cursos

de formación docente bajo el enfoque de la “tecnología educativa”. Esta tecnología, que tuvo sus orígenes en las primeras décadas de este siglo con la psicometría y el taylorismo y que cobró un amplio auge durante y después de la segunda guerra mundial, fue incorporada en México en los años setenta, a partir del Centro de Didáctica y de la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza de la UNAM, como una de las vías de reforma y modernización universitaria en respuesta al movimiento estudiantil de 1968. Las técnicas de programación y evaluación, desarrolladas y difundidas a partir de estos centros, llegan hasta el absurdo de la “carta descriptiva” de las clases para el docente. Diseñadas como formas “racionales” para orientar una enseñanza universitaria masificada, estas técnicas, que reproducen la división fabril del trabajo y tienden a convertir al docente en un trabajador enajenado y controlable, han proliferado, a partir de las universidades, en todas las instituciones de educación (Weiss, 1980) y constituyen actualmente la tendencia hegemónica. Sin embargo, la práctica docente cotidiana —una sedimentación histórica— se ha mostrado bastante resistente (Rockwell, 1985) y empiezan a surgir rechazos y búsquedas de alternativas a la tendencia dominante.

Discursivamente la legitimación tecnocrática llega hasta los libros de texto gratuitos y obligatorios de ciencias sociales para la primaria que distribuye el Estado mexicano a todos los futuros ciudadanos. Me parece significativo que el discurso de estos libros precediera al auge de la tecnocracia en la Secretaría de Educación Pública en general. Fue elaborado por académicos de El Colegio de México bajo los auspicios del primer Subsecretario de Planeación, Roger Díaz de Cossío, entre 1972 y 1976, es decir, en la época de Echeverría, dentro de una política de reforma y de cooptación de los intelectuales de izquierda por el Estado. La designación misma del “área” como “ciencias sociales”, que desplazó las viejas asignaturas de historia, civismo y geografía, es significativa. De ahí que el discurso cívico, si bien presente, ocupa sólo un lugar secundario en los libros. El eje del discurso parte de una concepción cuasimarxista de la relación entre hombre y naturaleza mediante la organización social y la técnica, pero desemboca en la presentación de la ciencia, la tecnología y la educación como los motores fundamentales para superar los problemas actuales (Weiss, 1983: 696 ss).

Este discurso, el cual sigue vigente hasta hoy en día, con ligeras modificaciones, había desplazado el patrón ideológico de los primeros libros de texto gratuitos y obligatorios, elaborados por prominentes figuras del magisterio al inicio de los años sesenta. En aquellos libros había predominado el discurso cívico que elevaba las virtudes pequeñoburguesas de limpieza, puntualidad, ahorro, trabajo, obediencia y autoridad al rango de virtudes cívicas. Ello se lograba fundamentalmente por el paso entre la autoridad de la familia y de la escuela hacia la autoridad de la patria. Es decir, el discurso cívico tradicional incorporaba armónicamente la ética protestante, como expresión de la empresa civilizadora y modernizadora que el desarrollismo de los años sesenta atribuía de nuevo a la educación. Pero precisamente en el patrón dominante, el discurso cívico, se incluían una serie de mecanismos religiosos secularizados que apuntaban a la sacralización de la patria: la patria no era sólo la autoridad, sino —un giro muy mexicano, piénsese en la virgen de Guadalupe— “la madre cariñosa de todos los mexicanos”, para la cual los hijos “donaban”, si era preciso, “su sangre generosa” (Weiss, 1983: 515 ss).

Creo que se puede decir que en aquellos libros el discurso cívico-burocrático proveniente de esquemas modernizadores protestantes se enlazaba con elementos cívico-patrimoniales. Hoy en día, en cambio, predomina un discurso tecnocrático, que se presenta como superación de esquemas patrimoniales. Sin embargo, ha habido intentos de la derecha fuera y dentro del gobierno de reinstalar el discurso cívico-patrimonial, máxime en los tiempos actuales de crisis.

5.3. *La emergencia de la tecnocracia como lucha faccional*

En un apartado anterior vimos cómo ha crecido el poder de los grupos tecnocráticos en la SEP desde el sexenio de Echeverría a partir de su base original en la Subsecretaría de Planeación, sobre todo por un control creciente del presupuesto. Un paso importante fue la desconcentración de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal bajo control federal hacia las delegaciones estatales.

Prawda, miembro del equipo, y a la postre Director General de Planeación, critica vehementemente en su libro reciente, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, la irracionalidad

en el financiamiento y el poder de las direcciones generales que había prevalecido hasta entonces, como poder de “feudos” antidemocráticos y antifederalistas, ya que, por ejemplo, la Dirección General de Educación Primaria en los Estados había ejercido en 1977 cerca de 17 millones de pesos, una suma mayor que el presupuesto estatal combinado de los cinco estados más prósperos del país (Prawda, 1985: 199). Según Prawda, en el marco de la reforma política emprendida por el gobierno de 1976-1982, “la desconcentración de la educación tuvo una significación muy importante en la redistribución del poder, dado que propició la participación crítica de los ciudadanos y, por esta vía, el fortalecimiento de la vida democrática de la República” (p. 206). Es decir, los tecnócratas mismos hablan claramente de una redistribución del poder, incluso de los “feudos” de las direcciones generales, si bien su acción —según ellos— iba dirigida a devolver el poder a los “ciudadanos”. En este sentido Prawda sigue justificando la medida: “La mera existencia de las delegaciones constituye una ventanilla receptora de ideas y preocupaciones. . . la participación es fundamental en una actividad tan íntimamente vinculada a los maestros y familias. . . la participación hará relevante la educación”. La “participación” es una de las palabras mágicas de la nueva tecnocracia mexicana y Prawda la atribuye al proceso de desconcentración mismo, al presentarla como “ejemplo de planeación innovadora-acción investigación” (p. 199). Si bien más adelante, en las explicitaciones del modelo novedoso, éste resulta una mera improvisación: “El programa de desconcentrar de la SEP no fue el resultado de un diseño previo; determinado en todos sus detalles, sino el intercambio permanente de puntos de vista y de la experiencia adquiridos sobre la marcha por los funcionarios centrales y los delegados generales en las entidades. En rigor (*¡sic!*), fue un proceso de aprender haciendo” (p. 201).

No se pone en duda que esta desconcentración no haya sido una medida racional, si consideramos, por ejemplo, que el control federal, manejado desde las direcciones generales, ubicadas en el Distrito Federal, abarcaba 11 millones de educandos y 320 000 maestros en 1977, o que no haya sido necesaria, dado los atrasos en pagos y en trámites. Lo que se cuestiona es la direccionalidad de esa redistribución del poder.

Street ha analizado este proceso de desconcentración desde una perspectiva sociológica y ha señalado los momentos de lucha faccional que se presentan en él. Al crearse las delegaciones esta-

tales como representaciones de la SEP en los estados “se promovió una coordinación entre los directores generales y los delegados al ejercer éstos facultades para operar el servicio de educación básica, que debía ser normado por los directores federales” y, “a la vez, se forzó una subordinación de los directores federales de educación primaria [que existían desde antes de la desconcentración como representantes de cada dirección general en cada estado. E.W.] y otras autoridades de los estados al delegado” (Street: 246). Con ello el grupo reformista ha logrado tener su propio canal de operación administrativa, y ha podido “observar de cerca las llamadas ‘anomalías’ en la operación de los servicios” (Street: 249). De esta manera ha logrado influencia a nivel estatal, ya que “el control del grupo tradicional sobre las plazas se abrió a negociaciones y a la posibilidad de ser controlado administrativamente por la delegación” (Street: 249 ss). Es decir, el proceso de desconcentración aparece como un proceso de redistribución de poder, con el cual se debilitó el poder de las direcciones generales sobre el presupuesto así como el de la Oficialía Mayor y del grupo “tradicional” sobre las plazas, mientras que aumentó el poder del grupo reformador o tecnocrático, el cual creó un nuevo canal de comunicación y control. En este sentido la dedicatoria que antepone Prawda a su libro: “A quienes tuvieron el ingenio de la creatividad en el sistema educativo mexicano y las agallas para implantar sus ideas”, aparece con una nueva luz.

Pero como señala Street, los delegados no han podido imponer su autoridad, más bien han tenido que cuidar sus buenas relaciones con el magisterio y el sindicato, han tenido que incorporar incluso personal sindicalizado al *staff* de la delegaciones y “las posiciones de autoridad en la delegación han sido objeto de lucha por parte del personal del grupo tradicional” (Street: 247, 250, 251). Esta lucha está lejos de decidirse en favor del grupo reformista. Actualmente buena parte de las delegaciones se encuentra en manos del grupo tradicional —en términos de Street—, o mejor dicho, de la “burocracia charra”.

El Estado, para poder mantener un incremento en los servicios educativos, si bien a ritmos inferiores que en la época del auge petrolero y del endeudamiento externo, ha dejado caer el peso de los recortes presupuestales sobre los salarios magisteriales que constituyen el 85% de los gastos en educación. Ello fue posible al quedar los aumentos salariales muy por debajo de los

índices de inflación general (Fuentes, 1985). El grupo burocrático charro ha apoyado esta política y ha sabido controlar los brotes de descontento de la base magisterial. Evidentemente ha cobrado este apoyo exigiendo mayor poder político dentro del aparato educativo, e incluso ha reivindicado sus posiciones en enfrentamientos públicos con el anterior Secretario de Educación —cuestión casi inaudita en el sistema político mexicano— sabiendo que negociaba desde una posición de fuerza en contra de los grupos reformistas de la Secretaría.

5.4 La imbricación de las estructuras tecnocráticas y burocrático-patrimoniales

Un estudio recientemente concluido por nuestro grupo de trabajo (Márquez, Bernal, Weiss) sobre *El Programa de Educación no Formal. Análisis de una experiencia de innovación institucional*, realizado a nivel de Dirección General, la de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), puede interpretarse también bajo la hipótesis de la lucha faccional entre grupos tecnocráticos y burocrático-patrimoniales, pero a la vez muestra características de una posible imbricación de estas dos estructuras.

Hasta 1979, la DGETA había interpretado uno de los cinco grandes objetivos de los “Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982”, el de “vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios”, tan sólo como un aumento de la matrícula de técnicos de nivel medio superior. A partir de la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano y de la Ley de Fomento Agropecuario, la DGETA buscó una vinculación más directa del “sector educativo” con el “sector agropecuario”. Tras una serie de convenios de cúpula con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y con la Confederación Nacional Campesina —convenios con pocos efectos reales, pero con fuerza legitimadora ante la Secretaría de Programación y Presupuesto—, la DGETA instrumentó un programa de vinculación: el Proyecto de Educación no Formal, mediante el cual las escuelas de nivel medio superior y superior iban a capacitar a los productores de su zona de influencia. El Proyecto había sido elaborado por un despacho de asesores del Director General, y sus integrantes constituían posteriormente el núcleo directivo y organizativo del Programa formalmente

aceptado. El modelo estaba inspirado en el método de planeación normativa o por ideales según la metodología de Ackoff, Ozbekhan y Sachs, es decir, el modelo dominante de planeación educativa de programas en el sexenio (cf. Prawda: 39). Preveía diagnósticos de la situación actual, escenarios deseables, y objetivos y metas a largo, mediano y corto plazos. El modelo preveía, asimismo, la “participación” de los actores, es decir, de las escuelas y de los productores en todas estas fases. Esta participación iba a instrumentarse a partir de Comités de Vinculación, a nivel de escuela con el director y con representantes de los productores, a nivel regional y a nivel nacional entre los organismos de cúpula. De hecho estos comités nunca funcionaron y las oficinas centrales del Programa tuvieron que efectuar los diagnósticos y la asignación de metas —la discusión de los escenarios deseables y de los objetivos fue obviada— con base en cuestionarios entregados a los planteles y en reuniones con los directores de escuela. Dentro de un clima de presiones de tiempo por la cercanía del fin del sexenio y de presiones políticas —“tenemos que cumplir”— cada director asumió en una reunión en 1980 determinado número de “productores” para capacitarlos en su escuela. Establecidas de esta manera las metas, el Programa tenía acceso a recursos financieros.

El proyecto original había previsto sólo un organismo para dar asesoría técnica a las escuelas en la tarea de vinculación y capacitación. Al surgir dificultades y resistencias de los productores y de las escuelas, el proyecto empezó a contratar ingenieros agrónomos recién egresados como promotores del proyecto de vinculación, quienes iban a trabajar en las escuelas, pero superditados al Programa. Éste se constituía paralelamente a la línea jerárquica de la dirección de operaciones de la DGETA, si bien se preveía la integración posterior de la función de vinculación dentro del organigrama de las escuelas.

La asignación de recursos, aparentemente racional y basada en el criterio de eficiencia y costos-beneficios según el número de capacitados, sufrió, primero, modificaciones según las influencias que los directores de escuela tuvieran con los directivos de las oficinas centrales y después nunca pareció racional a los promotores, quienes argumentaban que “producir” (*sic*) determinado número de capacitados se presentaba muy distinto según la situación de la escuela, de la región y del tipo de capacitación. Sólo tardíamente se llegó a una concepción y criterios más cua-

litativos, la de fomentar proyectos productivos integrales. Sin embargo, la crisis financiera de 1982 truncó este intento.

De ahí que la evaluación —instrumento primordial de la planeación— se limitaba a registrar el logro de las metas de número de capacitados y su clasificación según las categorías productivas del Sistema Alimentario Mexicano, guardando de esta manera el carácter intersectorial. Según estas evaluaciones las metas se habían superado ampliamente, pues en 1980 se capacitó a 261 600 productores y a 1 054 616 en 1981, cifra que fue triunfalmente presentada en una reunión con el Presidente de la República y que, según una nota periodística, comprendía a 29% (*sic*) de los productores agropecuarios del país. De hecho, al carecer de criterios, cualquier reunión o plática contaba como capacitación y cualquier persona que había participado en más de un evento fue clasificada como varios capacitados.

Al lado del seguimiento del Programa desde la perspectiva de oficinas centrales, visitamos siete escuelas, durante el transcurso del mismo. Era evidente el abismo entre el discurso tecnocrático y la realidad. No es que en las escuelas no estuviera pasando nada; todas se habían apropiado del Programa de alguna forma. En algunas, las más burocratizadas y cercanas a centros urbanos, el Programa se consideraba como una obligación que se debía cumplir y se mandó a los alumnos que prestaban su servicio social a dar pláticas y registrar capacitados. Otras escuelas se habían apropiado del Programa desde sus “proyectos locales”. En estas escuelas ya se hacían, aun antes del establecimiento del Programa, esfuerzos y proyectos de vinculación, de modo que los recursos adicionales fueron bienvenidos pues permitían ampliar estos proyectos; el requisito de mandar cifras de capacitados era un formalismo que se debía cumplir.

El caso de este Programa es una expresión del avance de las estructuras tecnocráticas a nivel de las direcciones generales. Incluso se podría interpretar como el intento de un grupo reformador de índole tecnocrática (los asesores del Director General) de innovar las estructuras de operación de la DGETA que, según un funcionario, trabajan de acuerdo con la máxima de “resolver los problemas según su peso específico en el contexto”; pero se podría interpretar también como un “capoteo” elegante frente a las exigencias tecnocráticas dominantes en la SEP: dar una respuesta tecnocrática sin alterar la base de control de las escuelas. Incluso posiciones intermedias entre estas dos hipótesis me pare-

cen plausibles. Sea como sea, el caso muestra una incipiente imbricación de estructuras tecnocráticas y burocrático-patrimoniales tradicionales.

6. Conclusión

Las relaciones entre el Estado y la sociedad en México están, desde el Porfiriato, cimentadas tanto en las formas "modernas" del Estado y del aparato burocrático, como en el manejo patrimonial de las relaciones sociales. La Revolución exigía la incorporación de los sectores populares al proyecto de sociedad civil. Esta incorporación estuvo doblemente fundada: por la vía de la consagración legal del Estado de intervención económica y social en la Constitución de 1917, así como por la incorporación a los grupos de poder de los caudillos. Durante el cardenismo dicha incorporación se consolidó con la imbricación orgánica de las formas burocráticas y patrimoniales: el esquema semicorporativo del partido del Estado centrado en el presidencialismo. En esta imbricación, la estructura legal constituye algo más que una guía del procedimiento; es una guía para alcanzar los ideales sociales. La estructura burocrática sirve de anclaje del poder, el cual se ejerce sólo en asuntos menores y de masa dentro de la lógica burocrática. En los asuntos importantes, sobre todo los que concierne al control político y social, prevalecen los mecanismos patrimoniales, como vimos en el caso del sindicato magisterial.

En la última década ha crecido notablemente el Estado de intervención económica y social. A la vez grupos de economistas y planificadores han avanzado hacia posiciones de la más alta dirección estatal. Estos grupos se presentan como innovadores frente al inmovilismo creciente del sistema semicorporativo y frente a las "irrationalidades" del manejo burocrático-patrimonial. Dentro del grupo reformador hay notables diferencias respecto a la política económica que se debe seguir, las cuales fueron reforzadas por el cambio drástico en la coyuntura, o sea, el pasaje de la abundancia a la escasez de recursos financieros. Estas diferencias se expresan en el papel asignado al Estado y en el peso diferencial que se otorga a la finalidad de aumentar los "satisfactores" respecto a la de "administrar" los recursos. No obstante, existe un credo común del grupo reformista que constituye a la vez su legitimación fundamental: hay que administrar más racionalmente los recursos para promover el fomento de un ópti-

mo de satisfactores para los ciudadanos. Este credo y los instrumentos utilizados son de corte eminentemente tecnocrático.

Estos grupos reformistas han avanzado notablemente dentro del aparato estatal, como lo muestra su presencia en los puestos más altos de dirección y la hegemonía que ejerce actualmente el discurso tecnocrático. Como vimos en el caso de la educación pública, el discurso tecnocrático ha desplazado a discursos anteriores y los esquemas de conceptualización y operación tecnocráticos colonializan todos los órdenes de organización, penetrando en todas las escalas de ésta, llegando, así, hasta la práctica educativa cotidiana. Sin embargo, los grupos reformistas han entrado en pugnas con otras facciones de la clase política dominante, notablemente con los grupos cuyo poder reside en el sistema semicorporativo. En vista de que el grupo reformista no ha podido prescindir del control político y social que permite el sistema corporativo, ha tenido que negociar puestos, concepciones y operaciones. En esta negociación de fuerzas, han surgido nuevas constelaciones en cuanto al manejo organizacional. Estas constelaciones van desde una aparente adopción del discurso y de esquemas operativos tecnocráticos, mediados por un “acátense pero no se cumpla” para seguir manejándose dentro de la lógica burocrático-patrimonial, hasta signos de que está surgiendo una nueva articulación en el manejo organizacional, es decir, el binomio tecnocrático-patrimonial.

En esta articulación, el elemento burocrático tradicional es sustituido por su forma más moderna, el elemento tecnocrático. Esto significa que se adopta el discurso tecnocrático y sus esquemas de operación, los cuales sirven de legitimación y anclaje de las operaciones; no obstante, al igual que en el manejo burocrático-patrimonial, las decisiones importantes —sobre todo las que atañen al control político— se siguen ejerciendo desde la lógica patrimonial. Tal como muestran los ejemplos de la desconcentración educativa y de la innovación en las escuelas técnicas, la nueva forma de manejo se vislumbra tanto en los grupos reformistas (piénsese en la forma de realizar la desconcentración), como en los grupos que operaban tradicionalmente dentro del esquema semicorporativo (nos referimos aquí a la forma de realizar la innovación).

Los elementos de la articulación emergente tienen raíces en la historia de México. Parece probable que esta articulación se consolide como la nueva forma dominante y subordine la for-

ma burocrático-patrimonial. La articulación emergente puede recurrir a un denominador común en su legitimación, la ética social utilitaria, que prevalece tanto en la estructura patrimonial como en la tecnocrática y que constituye un momento importante en la legitimación de un Estado de desarrollo. Por otro lado, esta articulación encierra cierta contradicción entre los principios personal, que prevalece en el procedimiento patrimonial, y formal, que predomina en el tecnocrático. Pero como vimos en la discusión entre Habermas y Gouldner, el procedimiento tecnocrático tiene un estatuto doble. Intenta una racionalización a la vez formal y material. Este estatuto doble se expresa en un cambio de énfasis en el procedimiento; en la estructura burocrática prevalece el apego estricto a la legalidad; en cambio, la tecnocrática se orienta más hacia el funcionamiento: "la eficiencia". No es difícil prever cuál de los dos momentos, el formal o el material, prevalece si la estructura tecnocrática se combina con la patrimonial, caracterizada por Weber (1972: 604) como una forma de racionalización material del derecho y de la administración. Este énfasis en una racionalidad material me parece congruente con las necesidades primordiales de un Estado de intervención económica y social.

La articulación de formas y mecanismos de dominación esbozada aquí evidentemente es sólo una configuración posible. La configuración real depende del juego de fuerzas dentro del Estado y en la sociedad en general; será de decisiva importancia si el sistema semicorporativo puede seguir imponiéndose o si las fuerzas sociales que intentan superar el tutelaje, la enajenación y la represión de sus intereses son capaces de lograrlo y de instituir nuevas formas. Éstas —y aquí concluyo con un juicio de valor como actor social interesado— no tienen que negar necesariamente el énfasis en las relaciones personales que se expresan en la estructura patrimonial. Podrían dirigirse más bien a superar el centralismo y la autocracia que le son inherentes. La historia europea ha producido el parlamentarismo y los consejos, pero podemos estar seguros de que en la historia extraeuropea, es decir, en configuraciones sociales diferentes, han surgido y seguirán emergiendo nuevas formas. Desde el punto de vista de los imitadores del desarrollo "moderno" europeo, representa un obstáculo que el Estado mexicano no haya alcanzado un alto grado de desarrollo de la racionalización formal en la dominación "objetiva", la burocracia y la tecnocracia, por el peso que si-

guen ejerciendo las relaciones personales. A mi modo de ver, el hecho mismo de que la vida social cotidiana haya sido poco transformada por los efectos colonizadores, el hecho de que México haya conservado en su sociedad y cultura un fuerte énfasis en las relaciones personales, en tensión con las formas de dominación "objetiva", abre perspectivas a la imaginación sociológica y a la creatividad social.

Bibliografía

- Bendix, Reinhard, *Max Weber. An Intellectual Portrait*. Doubleday, Nueva York, 1964.
- Britton, John, *Educación y radicalismo en México*. Tomo 1: *Los años de Bassols (1931-1934)*, SEP-Setentas, México, 1976.
- Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, Ed. ERA, México, 1974.
- Esteva, Gustavo, "Los retos actuales de la promoción rural". Ponencia. Taller sobre autodiagnóstico y autoevaluación en proyectos de desarrollo rural. Centro Latinoamericano de Apoyo al Saber y la Educación Popular, A.C. El Colegio de México, México, agosto de 1984.
- Fuentes, Olac, "Educación pública y sociedad", en: *México hoy*. Siglo XXI Editores, México, 1979.
- , "Educación superior y crisis". Ponencia en el seminario sobre Política Educativa, DIE/CINVESTAV, México, junio de 1985.
- García, Rolando, "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en: *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Enrique Leff (comp.). Siglo XXI Editores, México, 1986, pp. 45-71.
- González Casanova, Pablo, "Cincuenta años del PRI. I. Antecedentes y umbral", en: *Nexos*, núm. 16, México, 1979, pp. 3-20.
- Gouldner, Alvin, *The Dialectics of Ideology and Technology. The origins, grammar and future of Ideology*. The Seabury Press, Nueva York, 1976.
- Greaves, Patricia, *Las relaciones SEP-SNTE*, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 28, CIS-INAH, México, 1980.
- Habermas, Juergen, "Legitimitätsprobleme im modernen Staat", en: J. Habermas, *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Suhrkamp, Frankfurt, 1976, pp. 271-303.
- , *Theorie des kommunikativen Handelns*, vol. 1, Suhrkamp, Frankfurt, 1981.
- Ibarrola, María, "Los sujetos sociales presentes y ausentes en la planeación de la educación superior", en: *Foro Universitario (STUNAM)*, núm. 33, México, agosto de 1983.
- Kaesler, Dirk, *Einfuehrung in das Studium Max Webers*, C.H. Beck, Munich, 1979.
- McGinn, Noel y 5. Street, "The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education", en: *Comparative Education Review*, núm. 26, 1982.
- Meyer, Jean, *La révolution mexicaine, 1910-1940*, Calman-Lévy, Paris, 1973.
- Moreno, Xóchitl, "La constitución del magisterio nacional (1920-1930). La reglamentación y normativización de la práctica docente, la profesionalización del magisterio y la formación docente". Tesis de maestría, DIE-CINVESTAV, México (a terminarse en 1987).
- Pérez Rocha, Manuel, "El idealismo educativo del Estado mexicano", en: *Problemas del Desarrollo*, núm. 32 (II-UNAM), México, 1979.
- Prawda, Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Grijalbo, México, 1985.

- Rockwell, E., "De huellas, bardas y veredas", en: *Cuadernos de Investigación Educativa*, núm. 8 (DIE-CINVESTAV), México, 1981.
- Sandoval, Etelvina, "Los maestros y su sindicato. Relaciones y procesos cotidianos". Tesis de maestría, DIE-CINVESTAV, México, 1985.
- Shulgovki, Anatoli, *México en la encrucijada de su historia*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1968.
- Soria, Víctor, *Crecimiento económico, regulación y crisis en la Nueva España, 1521-1810*, UAM-I, México, 1986.
- Steger, Hans-Albert, "Économie-société-et idéologie en Amérique Latine". Ponencia, Estrasburgo, septiembre de 1985.
- Street, Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en: *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2 (El Colegio de México), mayo-agosto de 1983, pp. 211-238.
- Schluchter, Wolfgang, *Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1979.
- Tanck Estrada, Dorothy, *La educación ilustrada (1786-1836)*, El Colegio de México, México, 1977.
- Tobler, Hanns-Werner, "Zur Historiographie der mexikanischen Revolution", en: M. Mols, H.W. Tobler: *Mexiko: die institutionalisierte Revolution*, Boehlaue Verlag, Colonia-Viena, 1975, pp. 7-57.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- _____, *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Ed. Futura, Buenos Aires, 1976.
- _____, *Staatssoziologie*, publicado por J. Winckelmann, Duncker u. Humboldt, Berlín, 1956.
- _____, *Die protestantische Ethik*, Guetersloh, 1981.
- Weiss, Eduard, "Crítica a la tecnología educativa", *Memorias del Congreso Nacional de Educación Técnica*, CIDET, Querétaro, 1980.
- _____, "Las investigaciones sobre las relaciones entre procesos educativos, estructuras de autoridad e instituciones de poder político en la década de los setentas", en: *Documentos Base*, vol. 1, Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, 1981, pp. 121-145.
- _____, "Valores nacionales: tres generaciones de libros de texto", en: *Educación*, núm. 42 (México, CNTE), octubre-diciembre de 1982, pp. 327-341.
- _____, *Schule Zwischen Staat und Gesellschaft (Mexiko 1920-1976)*, Beitrage zur Soziologie und Sozialkunde Lateinamerikas, Fink Verlag, Munich, 1983.