

**El proceso de federalización de la educación en
México: El Acuerdo Nacional Para la
Modernización de la Educación Básica y política
educativa entre 1988 y 2000.**

Ensayo

Andrés Suárez Lastra

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional Autónoma de México

Asesor: Dr. Joel Flores Rentería

Ensayo para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Índice	ii
1. El proceso de federalización de la educación en México: Política educativa entre 1988 y 2000.....	1
2. Estado y Educación	11
3. El papel de Estado mexicano y el estado de la educación en México.....	27
4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	61
5. Los retos del sistema educativo nacional a partir de la firma del ANMEB	77
Bibliografía.....	89

1. El proceso de federalización de la educación en México: Política educativa entre 1988 y 2000.

En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). A primera vista el Acuerdo representa un giro sustancial en materia de política educativa en México y, probablemente, el primer paso para establecer lineamientos de una política de Estado en materia educativa, dejando de lado los cambios cíclicos que cada nuevo gobierno imponía en cada sexenio, de acuerdo a los objetivos de dicho gobierno. Los objetivos principales del ANMEB tienen sus raíces en la década de los setentas, época en la que se hicieron los primeros esfuerzos por federalizar la educación en México. El ANMEB es reconocido al día de hoy, tres sexenios después. El ANMEB representa un paso importante para la modernización educativa del país, pero es todavía un documento y una labor incompleta, pues no se han alcanzado todos los objetivos plasmados en el mismo acuerdo. Además el Acuerdo deja de lado reformas de carácter puramente educativas que siguen siendo necesarias.

—0—

Este ensayo pretende estudiar los cambios más significativos que se han dado en la política educativa del estado Mexicano en materia de descentralización educativa en el nivel de educación básica hasta el año 2000. Para ello comienza examinando cuál debe ser el papel del Estado en la educación. Explica someramente cómo las políticas educativas en México fueron centralizando la educación para luego buscar su descentralización. Analiza también el papel que

ha jugado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en los procesos de descentralización, particularmente en la firma del ANMEB. Establece cómo el corporativismo del Sindicato y su concentración de poder ha sido un factor determinante en el tipo de descentralización alcanzada. Busca explicar las razones por las que se dieron los cambios que permitieron la descentralización de la educación y proponer el porqué de los alcances y limitaciones del ANMEB. Finalmente busca proponer algunas medidas que permitirían un avance en la educación nacional.

Cabe aclarar que en el transcurso de este ensayo al referirnos a políticas educativas, nos estamos refiriendo aquellas que atañen al nivel básico de la educación, a menos de que se especifique lo contrario. También es importante señalar que el término federalización ha sido empleado por los gobiernos para nombrar un esfuerzo de descentralización quizá mejor llamado “federalización descentralizadora”. El término se usó en el pasado para significar una centralización, José Vasconcelos se refirió a la federalización de la educación pero era una “federalización centralizadora”. Sin embargo, para evitar confusiones nos referiremos a la “federalización centralizadora” como centralización, y a la “federalización descentralizadora” como federalización o descentralización.

—o—

La educación es pilar fundamental para el desarrollo de los pueblos. Es la piedra angular del desarrollo. La educación constituye uno de los elementos básicos que delinean el tipo de desarrollo de un país. Su esfera de influencia lo abarca todo: el ámbito económico, social, cultural, político, deportivo, etcétera. La preparación educativa de la población de un país es un importante factor para su desarrollo económico. Es también un factor fundamental que permite

formar una identidad nacional y fijar metas en común para una nación. En la educación se ve reflejado el Estado mismo; es pues una tarea fundamental de cualquier Estado.

La forma en que la educación se organice en un Estado repercute directamente en el tipo de fuerza de trabajo que se tendrá en el futuro, en la preparación social de las personas y en su participación política en la sociedad. Incide en la visión colectiva que la sociedad tiene de sí misma. La escuela es el lugar en donde los ciudadanos adquieren y conocen algunos elementos que ayudan a constituir la unidad nacional. Es pues un elemento primordial para el Estado y por lo tanto un elemento importante de poder.

Sin embargo, la educación tiene la característica de ser un agente discreto. La inversión en la educación así como cualquier cambio que se implemente en este rubro tarda mucho tiempo en dar resultados. La educación básica particularmente trabaja con los más desprotegidos: los niños, por lo que no es un asunto que constantemente salte a la palestra nacional. La educación es, en conjunto con la seguridad social, el gasto más fuerte de un gobierno. Por lo tanto es un área sometida constantemente a recortes presupuestarios.

La Educación básica en México abarca desde el preescolar hasta el tercer año de secundaria. En total 10 años. Sin embargo, la obligatoriedad del preescolar se promulgó en el año 2003¹ y la

¹ Poder Ejecutivo Federal “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Diario Oficial de la Federación [en línea], 12 Noviembre de 2003, México DF, en <http://www.reformapreescolar.sep.gob.mx/NORMATIVIDAD/decreto/decreto.HTM> consultado 28/4/08

Secundaria es obligatoria desde 1993². El gobierno está obligado a proporcionar dichos servicios educativos. Lo hace en escuelas preescolares, primarias y secundarias; federales, estatales y municipales. Pueden ser urbanas o rurales. La gran mayoría de los maestros están afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), aunque co-existen con otros sindicatos locales.

Con más de un millón de afiliados³, el SNTE, que data de diciembre de 1943, es la organización sindical más grande del país. Según el artículo 2 de los estatutos del Sindicato está conformado por “trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los Estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados y desconcentrados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas”⁴. Sobra decir que es un sindicato sumamente poderoso que se ha consolidado a lo largo de los años y que ha acumulado cuotas de poder por encima de la gran representación sindical que tiene⁵. Muchos ex Secretarios de Educación han confirmado el poder del Sindicato. El Sindicato “intercambió sus servicios por cuotas de poder que, en forma creciente, fueron mermando severamente las atribuciones de la SEP e incrementando el poder sindical en la

² Ma. Teresa Fernández Lomelín, Margarita Zorrilla, *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000: Una mirada a contraluz*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003, p. 109

³ En el 2003 el SNTE tenía 1,498,479 afiliados según Ma. Teresa Fernández Lomelín, Margarita Zorrilla, *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000: Una mirada a contraluz. op. cit.* P 109.

⁴ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Estatuto del Sindicato* [en línea], México, SNTE Sección XIV, <http://www.snte14.org/estatutos/estatutos.htm>, consultado 27/04/08.

⁵ Antonio Díaz Piña, *Las políticas públicas en materia educativa*, México DF, SEP, 2003, p. 247. *Cfr. infra.* Gilberto Guevara Niebla, *La Catástrofe Silenciosa*.

administración de la educación”⁶ José Ángel Pescador Osuna (1994) al preguntársele si el SNTE cogobierna en la SEP establece que “en algunas áreas sí, hay otras que se sustraen, pero en cuanto a ascensos y cambios definitivamente sí”⁷. Por su parte el ex secretario Fernando Solana (1977- 1982 y 1993-1994) afirma que “Los directores de educación primaria en cada estado de la república ocupaban posiciones políticos- sindicales nombrados por Carlos Jonguitud Barrios.”⁸ El Sindicato ha pasado de ser una representación gremial a “cogobernar” en la Secretaría⁹. El gran número de afiliados lo ha hecho también poderoso en materia político electoral, no sólo por la gran capacidad de movilización, sino por el gran número de votos electorales que puede representar¹⁰. Es pues un ente de poder real. Ha sido factor fundamental en el manejo de la política educativa nacional.

La razón principal por la que esto ha sucedido es por el corporativismo sindical que se ha dado en el país. Después de Revolución de 1910, se consolidó en el emergente sistema un régimen político singular en el que se pusieron en práctica muchas formas de hacer política, que resultaban adecuadas y ventajosas al sistema de partido hegemónico. Los sindicatos aliados al partido en el poder, el PRI, se convirtieron en una plataforma importante de poder. Se conformó un corporativismo en el que los sindicatos aportaban votos y apoyo solidario al gobierno a cambio de espacios de poder y privilegios específicos. Los dirigentes de los sindicatos eran miembros de la clase política mexicana en el poder. La amalgama perfecta: el gobierno

⁶ Pablo Latapí Sarre, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2004 p. 32

⁷ Entrevista a José Ángel Pescador realizada por Pablo Latapí en Pablo Latapí, *La SEP por dentro, op cit.* P. 121.

⁸ Entrevista a Fernando Solana Morales realizada por Pablo Latapí en Pablo Latapí, *La SEP por dentro, op cit.* P. 70

⁹ Pablo Latapí *op cit.* P. 32

¹⁰ Carlos Salinas de Gortari, México, Un paso difícil a la Modernidad, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p 632

encontraba el apoyo organizado y los sindicatos obtenían espacios de poder fuera de los límites legales. Los mandos sindicales encontraban puestos en el gobierno y los miembros sindicalizados ganaban ciertas batallas laborales en el estira y afloje que gobierno-partido-sindicato tenían.

Los gobiernos post revolucionarios encontraron también en la educación una bandera política muy redituable. No fueron pocos los gobiernos en que se conformaron planes en los que anunciaban grandes reformas educativas o que dieron enfoques diferentes a la educación. Lo anterior lo podemos ejemplificar rápidamente. El General Cárdenas (1934-1940) impulsó cambios constitucionales para lo que se llamó la educación socialista. Esta desapareció al final del sexenio; su sucesor Manuel Ávila Camacho (1940-1946), estableció una nueva reforma educativa que promovía la “Escuela de Acción”¹¹ como fundamento pedagógico. Sin embargo, el siguiente sexenio abandonó esa línea al establecer lo que en el gobierno de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) se llamó la “escuela unificada”¹². El desarrollo educativo con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) fue limitado, pero se avanzó en aspectos cuantitativos, (número de escuelas, maestros y alumnos), con el objeto de llevar educación primaria a las “masas populares”¹³.

Su sucesor, Adolfo López Mateos (1958-1964) modificó los planes de estudio en la primaria, esta vez con el fin de “educar con un sentido activo”. En este periodo el gobierno intentaba hacer frente al cambio demográfico en el país, pero también a una nueva realidad internacional

¹¹ Mario Leoncio Arrijoa Rodríguez, “Política educativa en México” [en línea] s/fecha, México, Universidad Abierta, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/A/Arrijoa%20Mario-Politica%20educativa.htm>, consultado 26/04/08

¹² *ibid.*

¹³ *ibid.*

en donde la “dependencia, que ahora era de carácter esencialmente económico y técnico, guardaba una estrecha relación con el grado de adelanto o atraso educativo de un país.”¹⁴ Se puso en marcha un ambicioso programa llamado “Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México” mejor conocido como el Plan de Once Años, pues durante este lapso de tiempo se proponía erogar nueve mil millones de pesos.¹⁵

Posteriormente, en el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970), el esfuerzo mayor en la educación básica fue para que la educación estuviera orientada al trabajo. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) anunció una nueva “reforma educativa profunda e integral” y todas las acciones en su gobierno quedaron marcadas bajo el rubro de “reforma educativa”¹⁶; entre otras se reformó el plan de estudios. Dos sexenios después el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso reformas con el fin de “elevar la calidad de la educación”.¹⁷

Los planes de estudio fueron reformados en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como parte del Programa de Modernización Educativa que tenía como propósito “mejorar la infraestructura, los métodos y los contenidos, vincular el sistema educativo al interior y con el aparato productivo, unir a la comunidad con su escuela y, sobre todo, mejorar las condiciones

¹⁴ Fernando Solana, , Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez, *Historia de la educación pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. P. 366

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Mario Leoncio Arrijoa Rodríguez, “Política educativa en México” *Op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

profesionales y materiales de los maestros e incorporar al sistema educativo los programas de calidad y cobertura”¹⁸

La educación tiene la característica de servir como agente justificador de concepciones políticas. Estos programas educativos terminaban siendo políticas sexenales, que cambiaban cada vez que un nuevo gobierno asumía la presidencia. En materia de descentralización, por ejemplo, los esfuerzos logrados por el Secretario Fernando Solana Morales (1977- 1982), en el gobierno de José López Portillo, habían sido prácticamente revertidos por el Sindicato para finales del sexenio de De la Madrid, quien había anunciado una nueva descentralización educativa en su discurso de toma de posesión¹⁹. O el proyecto de descentralización educativa de Agustín Yáñez, secretario del ramo en el gobierno de Díaz Ordaz, se planeó pero no se llevó a cabo pues el sexenio concluyó. Un ejemplo más cercano sería el Programa de Enciclomedia impulsado en el sexenio foxista: un esfuerzo por traer nuevas tecnologías a los salones de quinto y sexto de primaria. En lo que va del gobierno de Felipe Calderón dicho impulso parece haber sido fuertemente reducido; sólo en el 2008 el presupuesto asignado a este programa se redujo en 50%²⁰.

Como puede observarse, en México no se han establecido políticas de Estado en materia educativa. Entendiendo por política de Estado aquellas cuya duración es mayor a la vida de un

¹⁸ Arturo Delgado Moya “ Modernización Educativa” El Porvenir.com [en línea], México D.F, 24 de septiembre de 2005 http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=30211, (Consultado 17/04/09)

¹⁹ Juan Prawda, Gustavo Flores, *México Educativo Revisitado Reflexiones al comienzo de un Nuevo siglo.*, México DF, Editorial Océano, 2001, 132

²⁰ Xantomila, Gabriel, “Recortan presupuesto para enciclomedia”, El Sol de México, México DF, 1 noviembre de 2007, sección

gobierno: políticas que importando poco quién asuma el poder, encuentran continuidad porque representan una serie de valores que engloban a la sociedad en su conjunto. Las políticas de Estado deben establecerse en aquellos aspectos que permiten construir una identidad. Pocas han sido las políticas de Estado en el ámbito educativo - un área que, por su importancia, se vería beneficiada por sólidas directrices de Estado y no solamente de lineamientos establecidos por cada gobierno-. Un ejemplo de una política de Estado en materia de educación son los libros de texto gratuito que se han mantenido desde su aparición como piedra angular de los servicios educativos que ofrece el Estado.

Los problemas de la educación en México no terminan con la falta de continuidad en las políticas de Estado. Los problemas son muchos entre otros se pueden destacar: una importante falta de recursos económicos, insuficiencias en la formación de los docentes, y carencia en la infraestructura educativa necesaria. Los mismos planes y programas de estudio, son también factor importante en el sistema educativo nacional. A esto hay que añadir una enorme burocracia que fue creciendo y que alcanzó dimensiones que hicieron al sistema ineficiente, lento y muy costoso. Además hay otros factores fundamentales en el proceso educativo. Uno de ellos es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Evidentemente los maestros son un nodo vital en cualquier sistema educativo, pero como sindicato han jugado un papel particular que muchas veces ha marcado la forma en que los gobiernos en turno han diseñado sus políticas educativas. El SNTE es un sindicato cuyo crecimiento fue alentado por los gobiernos federales y que significó un aliado estratégico electoral para el partido dominante, pero que hizo de la educación un rehén de ese poder cooptado y corporativo. Este poder que por una parte fue muy beneficioso al PRI funcionaba a partir de la centralización y de concesiones al Sindicato que fueron haciendo del sistema educativo nacional un sistema ineficiente. El SNTE se convirtió en

una piedra en el camino que bloqueaba los intentos de descentralización y el gobierno aceptaba la imposición del Sindicato debido a los beneficios que obtenía de la relación partido-sindicato. El inmenso poder político del Sindicato ha bloqueado, desde la década de los cincuenta, diversas iniciativas por lograr diferentes niveles de descentralización en el sistema educativo nacional. Sin embargo, los tiempos fueron cambiando y la necesidad para buscar una descentralización educativa se convirtió en algo más apremiante. El ANMEB es el resultado de una inercia descentralizadora que inició formalmente en la década de los setentas, pero que en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, encontró las condiciones que permitieron que la descentralización se llevara a cabo. Hay una serie de factores internos, políticamente coyunturales, que se conjuntaron con los proyectos modernizadores de aquel gobierno y con las tendencias y presiones internacionales. Esta situación es la que permitió que se firmara dicho acuerdo.

EL Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica es una de las pocas políticas de Estado que ha trascendido a las políticas sexenales en materia de educación. A pesar de sus deficiencias ha sido la base sobre la cual la política educativa se reconfiguró. Los últimos tres gobiernos federales han reconocido el Acuerdo y se han ajustado al mismo. Sus características permitieron que fuera aceptado por el Sindicato. El Acuerdo constituyó en ese momento un logro que, con el paso del tiempo, ha sido insuficiente. El presente ensayo analiza dichas carencias al revisar los alcances y limitaciones del Acuerdo y proponer una serie de ideas que en opinión este autor, significarían un avance para el sistema educativo nacional.

2. Estado y Educación

Se ha dicho que existen tantos “tipos de educación como capas sociales diferentes en una sociedad”²¹ no siendo la misma educación la que se requiere o se recibe en la ciudad que en el campo, o entre grupos sociales diferentes. Sin embargo, se advierte que la educación no debiera depender de la suerte de haber nacido en determinado lugar o en determinada familia. Es decir la educación es el primer mecanismo en la búsqueda de la igualdad social. Se debe aceptar que la educación será diferente en distintos lugares, pues deberá preparar al individuo para cumplir con roles sociales que son heterogéneos. Sin embargo, no debe ser un factor dejado a la suerte. Durkheim establece que sí debe haber especialización y por lo tanto diferenciación en la educación y que nunca la educación es totalmente homogénea. Las diferencias habrán de suscitarse pero solamente a partir de parámetros que den cierta igualdad a todos. Según el sociólogo francés a medida que una sociedad avanza la base en la que se fundamentan estos parámetros de igualdad debe de ser más amplia. Es pues lógico suponer que en la medida en que la base educativa tenga parámetros amplios de igualdad, la educación resultará más equitativa y será un factor que ayude suprimir las disparidades entre grupos sociales. La igualdad de oportunidades combinada con la necesaria diferenciación debe ser buscada por el Estado.

La educación es un factor que ayuda a tener parámetros de igualdad y a suprimir las disparidades sociales, es también un agente aglutinador fundamental en la conformación de una nación. Pues una nación es el producto de distintos procesos históricos que dan como resultado una identidad cultural, donde se conjuga pasado y presente: “en el pasado de los recuerdos, de los sacrificios,

²¹ Émile Durkheim, *Educación y Sociología*, México, Ediciones Coyoacán, 1996, p. 46.

de las glorias [...] y de los pesares compartidos y, en el presente, del deseo de seguir viviendo juntos”²²

En este proceso de construcción de identidad existe una longeva discusión sobre el papel que el Estado debe jugar en la educación. Por un lado el argumento se apoya en la idea de los derechos de la familia en materia de educación. Esta línea de pensamiento arguye que los niños antes de pertenecer al Estado, pertenecen a sus padres y por lo tanto son de ellos quien dependiera el desarrollo intelectual de los párvulos. Es un conflicto de clase en donde se “ha considerado la formación de las clases más pudientes como un asunto particular de los padres, que ellos podían organizar a su gusto”²³. Deja de ser la idea de Durkheim de diferenciación de acuerdo a realidad del entorno para convertirse en una un agente de separación. Bajo esta lógica el papel del Estado en la educación sería mínimo.

Por otro lado existe la idea de un Estado que, al velar por el bien común de la sociedad, debe necesariamente estar inmiscuido en la educación, pues la educación es un medio de conservación de una nación.²⁴ Contrario a Durkheim –que establece que puede haber diferencias en la educación – Fichte argumenta que la educación no debe ser popular sino debe eliminar toda diferencia que exista entre clases cultas y el pueblo; sólo así tendrá lugar una verdadera educación nacional.²⁵ Hay dos factores que constituyen una nación: el primero está en el pasado; es un legado de recuerdos. El otro está en el presente pero nos vincula al futuro: “es el

²² Ernest Renan, *¿Qué es una nación?* Madrid, Sequitur, 2006, segunda edición, p. 11.

²³ Johann Gottlieb Fichte, *Discursos a la nación alemana, Discurso undécimo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, p.190.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.* p. 162.

consentimiento actual, el deseo de vivir juntos”²⁶ El Estado debe promover, mediante la educación nacional, que se quiera tener un futuro en conjunto. Es un instrumento aglutinador, no de raza, idioma, religión o territorio, sino de una razón de ser. Para ello se requiere de una verdadera educación nacional; que el Estado sea el rector de la educación; o en un mayor grado sea un Estado educador.

Incluso cuando el futuro hoy en día nos parece empujar al objetivo social de la educación – el preparar al educando para “desarrollar un papel útil en la sociedad mediante la disciplina individual”²⁷ – aunque ese objeto social y útil se vea circunscrito a la capacidad productiva que pueda alcanzar y cómo podría estar mejor capacitado para unirse a la fuerza de trabajo. Independientemente de las competencias laborales a las que parece estar dirigido, cada vez de manera más exclusiva el esfuerzo educativo, el Estado no debe olvidar que la escuela es también un mecanismo que permite vincular la política, la cultura, la economía al Estado moderno. Establece los objetivos y la voluntad en la sociedad, así como una solidaridad nacional.²⁸ Esa solidaridad nacional alimenta la identidad de la nación, nos hace tener cosas en común y asegura la protección del propio Estado que recibirá una “población trabajadora acostumbrada desde su juventud a reflexionar sobre sus asuntos y que tiene capacidad [...] para valerse por sí misma y en la que la economía alcanzara... una prosperidad como jamás se ha visto”²⁹. Pero también el Estado debe poder supervisar y certificar la escolarización y la organización de las escuelas pues es ahí donde se construye el andamiaje social, la “disciplina moral, cultural y social de la

²⁶ Ernest Renan, *op.cit.* p. 85.

²⁷ Thomas S Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas: el poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, Morata, Madrid, 1994, p. 51.

²⁸ *Ibid.* p. 25.

²⁹ Johann Gottlieb Fichte, *op.cit.* p. 193.

población [en donde el la] escolarización se convierte en una importante preocupación moral y política en una sociedad justa y democrática”³⁰ Es decir una sociedad que participe de lo público, productiva y próspera.

El debate no es menor. El papel que juega o debe jugar el Estado en la educación es una discusión añeja. Los argumentos que abogan por una mayor o menor intervención del Estado en la educación han estado presentes a lo largo del tiempo. El que un Estado defina su postura ante esta disyuntiva es fundamental. Es la decisión que precisa si en equis sociedad la educación recae en el ámbito de lo público y por lo tanto un elemento político más. O si en aquella otra sociedad, la educación es vista como parte del ámbito de lo privado. Alternativamente delimita qué parte de la educación pertenece al ámbito público y qué parte pertenece a lo privado. Cualquiera que sea la postura, ésta es afectada profundamente por la conformación de la sociedad. Es más no es demasiado afirmar que afecta la conformación del Estado mismo.

La educación es sin duda piedra angular de la tarea del Estado. Como establece Popkewitz la enseñanza es una “regulación social que vincula al ciudadano con el Estado”³¹ y que demanda que la sociedad vele por la enseñanza de todos y favorezca “con todo su poder a los progresos de la razón pública y poner la instrucción a la puerta de todos los ciudadanos”³². Pues es solamente el Estado quien puede garantizar la implantación general de la educación y al mismo tiempo dotarla de un sentido nacional que permita preparar generaciones para los retos del futuro, que incluyen, no sólo su capacidad laboral, sino su preparación para interactuar en la sociedad. Es el

³⁰ Thomas S Popkewitz, *op.cit.* p. 54.

³¹ *Ibid.*, p. 54.

³² “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano 24 de junio de 1793” en *Lecturas básicas para el modulo de Historia y Sociedad*, Universidad Autónoma Metropolitana, México 2001, p. 160.

alimento que permitirá a una nación que, como señala Renan, sigamos construyendo grandes cosas juntos. Al mismo tiempo, queda claro que la forma en que el Estado organice la educación nacional debe adaptarse a la realidad actual. La eficiencia, efectividad y relevancia de la educación son todos factores que el Estado debe de cuidar, pero que lograr eficiencia, efectividad y relevancia no pasan por dejar el papel rector de la educación. El cuestionamiento sobre cuál debe ser el papel del Estado en la educación transita por el cómo debe intervenir, cómo debe organizarlo y no por si debe o no hacerlo. Si el Estado no se encarga de la educación lo harán los particulares, pero estos ignorarán el bien común, dejarán de lado a los más desprotegidos y por lo tanto habrá una pérdida para el Estado mismo pues éste estará desvinculado. Los particulares deben subordinarse al plan general del Estado en materia educativa.³³ Como se señaló antes en palabras de Emilie Durkheim la educación es el primer factor que permitirá la igualdad social.

Ciertamente, en ninguna sociedad moderna la educación es vista solamente como un elemento privado en el que el Estado no juega papel alguno, pero el grado en que el Estado se involucra sí varía. Este debate ha influenciado los criterios con los que diferentes acciones han sido tomadas por los gobiernos de México. Los cambios en la organización del sistema educativo nacional (la centralización pero particularmente la descentralización), que ha vivido la Secretaría de Educación Pública (SEP) son expresión de un debate entre dos proyectos de nación. Proyectos que responden a situaciones que se enfrentan con estructuras de poder construidas en los años de un gobierno de partido único y que encontraron en la descentralización lograda por el ANMEB objetivos disímiles y que ahora se encuentran insertadas en un México que tiene ya una primera experiencia de alternancia en el poder y una economía abiertamente entrelazada al resto del

³³ Johann Gottlieb Fichte, *op.cit.*

mundo. Estas dos visiones son el “proyecto neoliberal” y el “democrático equitativo” o “estructural de oferta”³⁴ Ambos proyectos están sustentados una visión diferente sobre la participación que el Estado debe de tener el ámbito económico de un país. Entre estas dos vertientes existen los términos medios: modelos que toman algunos aspectos de los proyectos neoliberales y que en los que en mayor o menor medida participa el Estado. Es importante señalar que la descentralización educativa no es exclusiva de uno u otro proyecto. Para ambos proyectos la descentralización es deseable, la diferencia radica en cómo y en qué se descentraliza y, más importante, con qué fines.

En el “proyecto neoliberal” el Estado reduce su participación al mínimo, sirve como garante de la libertad de los individuos. Está para asegurar la supervivencia de la sociedad. Bajo esta perspectiva la libertad “se expresa mejor por medio de los mecanismos del mercado. El Estado[...] sólo debe realizar lo que aquel <el individuo> no puede por sí mismo”³⁵. Esta visión establece que es la “suma de intereses económicos y aspiraciones la fuerza que mueve a la sociedad”³⁶. El Estado solamente establece las reglas para el intercambio de bienes y servicios. Además el “proyecto neoliberal” redefine las políticas ya que, bajo esta visión, se diseñan políticas sociales focalizadas, es decir aquellas que no cubren al universo de la población sino solamente los individuos de un subgrupo determinado por algún tipo de privación social, racial cultural o económico. En otras palabras, el Estado interviene cuando el individuo no puede

³⁴ Diversos autores coinciden en llamar a una de estas visiones **proyecto neoliberal** *cfr. Infra*. Carlos Ornelas, Pablo Latapí y Juan Prawda, Gustavo Flores. El concepto del modelo **democrático equitativo** *cfr.* Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo mexicano*. Esta idea la comparte Juan Prawda, Gustavo Flores, en *México Educativo Revisitado Reflexiones al comienzo de un Nuevo siglo* p.282 con algunas variantes y le llama modelo “**estructural de oferta**”.

³⁵ Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo Mexicano: la transición de fin de siglo*, México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas: Nacional Financiera: Fondo de Cultura Económica, 1995. P. 18.

³⁶ *Ibid.*, p.17.

“valerse por sí mismo”. Ejemplos de estas políticas son el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que en el gobierno de Ernesto Zedillo se transformó en el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) y que volvería a cambiar en el sexenio de Vicente Fox para convertirse en el Programa de Oportunidades.

Cuando las políticas educativas responden al proyecto neoliberal, las familias condicionan muchas de las características que permiten operar o no a una escuela. Se asumen las reglas de la oferta y la demanda. Hay una co-dependencia: “una demanda que se comporta en función a la calidad que percibe en una escuela, y una escuela que opera en función a la demanda que tiene”.³⁷ El accionar de la escuela se ve afectada por cómo obtiene sus recursos. Los mecanismos que este modelo emplea para que el sistema educativo se haga de recursos son dos: El primero es la capitación (censos) en donde el monto que se le asigna a una escuela está atado al número de alumnos que cada escuela tiene³⁸. El segundo son los *vouchers* o cupones educativos que se asignan a las familias y no a las escuelas. La idea original es de Milton Friedman y data de 1962.³⁹ La familia intercambia el cupón en la escuela de preferencia, ésta puede ser pública o privada. De esta manera se fomenta la competencia entre las escuelas por los mejores alumnos y así se logra que tengan un mayor presupuesto.⁴⁰ Este esquema vincula las preferencias del consumidor con los recursos asignados a cada escuela y, en consecuencia y tiene un efecto

³⁷ Juan Prawda, Gustavo Flores, *México educativo revisitado reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001, p. 282.

³⁸ *Ibid.*, p. 283.

³⁹ Liz Gordon y Geoff Whitty “¿Una mano a la ‘Mano Invisible’? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda” en Mariano Narodowski, Milagros Nores y Myriam Andrada (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 2002 p. 292.

⁴⁰ Guillermo Trejo, Claudio Jones *et al*, *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, México Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, 1992.

directo en la calidad de las mismas. El “adquirir” más alumnos significaría que una escuela obtendría más “bonos educativos” que serían el mecanismo por medio del cual los padres de familia pagarían las colegiaturas tanto de escuelas las públicas y privadas. Por medio de estos *vouchers* el estado continuaría financiando la educación pero trasladando el control de la misma “de los proveedores de la educación a los consumidores”⁴¹

En México el argumento a favor de los cupones educativos fue presentado por el Centro de Investigación para el Desarrollo y es también impulsado por organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE⁴². Se plantea que éste es el esquema ideal para lograr la descentralización educativa. Basado en la experiencia chilena, el estudio afirma que “las escuelas compiten entre sí por la matriculación; a su vez, los padres eligen la escuela apropiada en buena medida a partir de los resultados académicos del año inmediato anterior”⁴³. El argumento continúa estableciendo que es el consumidor quien “a partir de la calidad del producto”⁴⁴ decide cómo las instituciones educativas reciben los recursos. Los partidarios de este modelo neoliberal lo favorecen pues el Estado promueve así la elección de escuela por parte de los padres y se desliga de la responsabilidad de proporcionar educación, pues ahora el poder se centra en el consumidor y no en el proveedor.⁴⁵ El Estado se puede limitar a proveer los recursos. Adicionalmente, los objetivos de la escuela que son la efectividad y la eficiencia académica se

⁴¹ Liz Gordon Y Geoff Whitty, *op. cit.*, p. 292.

⁴² Margarita Noriega Chávez, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1989-1994*, México, Plaza y Valdes, 2000 Cfr. Larry Kuehn, “¿Afecta el ALCA a la Educación?”, Buenos Aires [PDF], Trabajadores de la Educación Argentina, s/fecha, http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/Alca_ideal/Alca_ideal_16.pdf. consultado 28/04/08

⁴³ *Ibid.*, p. 240.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 241.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 292.

ven determinados por las preferencias del consumidor. Por lo tanto, es el consumidor quien establece los objetivos que la oferta debe satisfacer. Proponen que como los padres buscan objetivos académicos y ellos determinan la demanda, la escuela se puede distanciar de todos los factores ajenos al proceso enseñanza-aprendizaje. Trasladado a México, este proceso significaría que la descentralización se llevaría a cabo entre el gobierno federal y la sociedad, haciendo a un lado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁴⁶.

Vale la pena revisar rápidamente los planteamientos que en materia educativa ha promovido el Banco Mundial: i) La prioridad de los gobiernos es en el nivel básico de educación; ii) que ésta debe orientarse hacia resultados, lo que significa que las prioridades se establecen por medio del análisis económico, y por el cumplimiento de normas basadas en indicadores de rendimiento y eficacia; iii) la creación de una política de costos para la educación pública, en que se recomienda la focalización en la educación básica, y sugiere lograr que ésta sea gratuita pero que incluya costos compartidos con las comunidades y becas para las familias más pobres; iv) la equidad en la educación; v) La participación familiar en la gestión escolar incluyendo la administración de las escuelas; y vi) la autonomía de las instituciones para ahorrar recursos, que no necesariamente incluye la generación de recursos a nivel local pero sí requiere de su control a este nivel.⁴⁷

La propuesta neoliberal sin duda llevaría a una mayor desigualdad social. Para que la sociedad pudiera elegir la mejor escuela, requeriría información que sólo las clases medias y altas tendrían. Este sistema crea un proceso de selección en que las mejores escuelas que tienen una

⁴⁶ Guillermo Trejo, Claudio Jones *et. al.*, *op. cit.* p. 242-243.

⁴⁷ Margarita Noriega Chávez *op. cit.*

sobre-demanda comienzan a seleccionar a los mejores alumnos. Las escuelas menos buenas necesariamente se quedan con los peores alumnos. Contrario a lo que se cree a mediano plazo los bonos educativos no llevan a la desaparición de las escuelas de menor calidad, sino a que las instituciones más prestigiosas establezcan criterios de selección de los alumnos más aptos.⁴⁸ Además no todos tendrían la facilidad para trasladarse a las mejores escuelas y las escuelas en las áreas rurales y apartadas quedarían condenadas al abandono.⁴⁹ Ejemplo de esto serían las zonas indígenas y rurales en donde solamente existe una escuela y la población no tiene opciones educativas. Este panorama puede llegar a afectar a un 30% de los educandos.⁵⁰ Si bien la posibilidad de los bonos educativos ha sido considerada en México, no deja de ser una postura radical. Pareciera por momentos que no se está hablando de educación al referirse a la compra-venta, ofertante y demandante. Guiada por la fuerza del mercado sin duda haría que varias escuelas públicas fueran aún mejores, probablemente mejoraría la calidad de la educación en ciertas partes del país. Sin embargo, también abriría una brecha aún más grande entre los distintos grupos sociales. En las comunidades apartadas, en aquellas en donde solamente existen dos o tres escuelas primarias y una escuela secundaria no habría competencia posible. O aquellas escuelas en la periferia de las grandes ciudades probablemente sufrirían por cuestiones geográficas. Incluso las escuelas no partirían de una misma base y las que hoy en día cuentan con mejores instalaciones o un mejor profesorado automáticamente “ganarían”. El problema recae en que necesariamente alguien tendría que asistir a las escuelas con menor calidad, que súbitamente contarían con aún menos recursos y maestros menos preparados. Como se ha dicho, el resultado

⁴⁸ *Apud.* Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*, p. 286. *Vid, Cfr.* Mariano Narodowski, Milagros Nores *et. al.*, “Nuevas tendencias en políticas educativas: Alternativas para la escuela pública” en Mariano Narodowski *op cit.*

⁴⁹ Carlos Ornelas, *op. cit.*

⁵⁰ Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*, p. 287.

sería una brecha más amplia entre las escuelas y por lo tanto entre grupos sociales. Si hemos establecido que el Estado debe velar por la enseñanza que favorezca a todos, dotarla de un sentido nacional y no permitir que los particulares ignoren el bien común, debe quedar claro cómo el proyecto es inviable. Es el bien común y no el del individuo el que debe prevalecer. Sin duda una educación moderna debe ser relevante a los tiempos en los que se vive. No debemos confundir el deseo de fomentar mayor participación social, con permitir que los individuos establezcan –por el poder del dinero– los objetivos a alcanzar. La participación social infiere una participación colectiva, democráticamente organizada y bajo la rectoría del Estado. La oferta y la demanda no parten de la participación social sino de los intereses del individuo.

Las propuestas neoliberales se basan en la de igualdad de oportunidades. Empero, estas propuestas ocultan en sí mismas el principio de inequidad, ya que la igualdad de oportunidades refiere a que se ofrezcan las mismas oportunidades a ricos y pobres (por ejemplo un bono educativo con el mismo valor), sin que se tome en cuenta el origen regional y social y que no se haga nada por los que necesitan un trato diferenciado debido a sus circunstancias actuales.

Las teorías neoliberales han elaborado una otra vía para que las instituciones educativas se hagan de recursos. Esta tiene su origen en criterios educativos y no económicos por lo que vale la pena considerarla: Se trata de las escuelas estatutarias⁵¹. Estas son escuela que operan con alguna exención a una serie de reglas. Es decir están fuera de los parámetros normales de evaluación y medición. La exención se da por tener una misión específica que debe ser medible. Debido a esta característica las escuelas reciben ingresos extras. En Inglaterra existen escuelas estatutarias para la ciencia y tecnología, para los idiomas o para los deportes, por ejemplo, reciben para estos

⁵¹ *Apud.*, Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*

programas un suplemento monetario que se renueva cada determinado tiempo si cumplen con las metas establecidas. En México el programa de Escuelas de Calidad promovido en el sexenio de Vicente Fox era uno de escuelas estatutarias. A primera vista estas escuelas podrían ser un mecanismo más que promueva inequidades: una escuela recibiendo mayores recursos que otras. Sin embargo estas escuelas “abren el potencial para que éstas experimenten con ideas y arriesguen a probarlas sin temor a recibir castigos o represalias”⁵². En la medida que sirvan como centros experimentales de nuevas ideas pedagógicas y se implementen canales efectivos para difundir las experiencias positivas, entonces todo el sistema educativo se verá beneficiado. Prawda y Flores plantean que no es el carácter de estatutario lo que las hace buenas escuelas sino que los maestros y directivos pueden aprovechar las condiciones para ejercer proyectos puramente educativos. Podemos entonces argumentar que esta idea llevada a un plano en donde la participación social esté presente pudiera llevar a que las escuelas tuvieran un espacio experimental en el que los maestros no estén preocupados por alcanzar resultados satisfactorios en las pruebas medibles que afectan la evaluación de su desempeño y que por lo tanto permitan que la tarea magisterial florezca en todas las aulas.

Por otro lado el proyecto “Democrático Equitativo” considera que las ideas de *laissez faire laissez passé* no son suficientes y que la “mano invisible” no debe ser la única reguladora de la actividad económica pues es causa de una injusta distribución de la riqueza y provoca desequilibrios entre las clases sociales y las regiones. Esta visión promueve la intervención activa del Estado pues éste debe ser no solamente un regulador. Bajo esta visión “los valores ciudadanos son la base del progreso social”⁵³ y por lo tanto el valor de la sociedad en conjunto y

⁵² *Ibid.*, p. 288.

⁵³ Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 18.

no del individuo debe ser protegido. La industrialización vino a erosionar las tradiciones culturales y por lo tanto el Estado voltea a la edad infantil como el momento oportuno para establecer las costumbres, la solidaridad social y las tradiciones, pues éstas se pueden inculcar a los niños mediante las prácticas sociales de las escuelas. Dentro de la tradición democrática liberal, la educación tiene el poder para mejorar las desigualdades sociales.

Sin embargo, la falta de democracia en las escuelas es indudable. Entendiendo la democracia no como un sistema en donde los alumnos pudieran votar o ser parte directa de las decisiones, (eso nunca funcionaría), pero si como un espacio en donde el educando es tomado en cuenta. En México las relaciones maestro alumno “se ajustan a una cultura escolar promedio propia de las clases medias en demérito de los menos favorecidos”.⁵⁴ Los libros de texto están hechos pensando en los niños de la ciudad. Cuando un pequeño lee sobre un semáforo y vive en una comunidad rural en donde no hay pavimentación, es claro que no se le está tomando en cuenta de la misma forma. En el contexto de la escuela se debe entender a la democracia como es definida por el artículo tercero constitucional: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”⁵⁵. Por lo tanto la escuela debe ser promotor de estos valores; en donde el educando aprenda la importancia de la participación social, de la voluntad de los grupos y de la solidaridad entre las personas. La gestión del Estado asume un papel crucial en la formación de la sociedad civil y de cómo la

⁵⁴ Gilberto Guevara Niebla, *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. p.16.

⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], México, Sistema Internet de la Presidencia, 2003, www.constitucion.gob.mx, consultado 10 de noviembre 1996.

regulación social del yo es fundamental para la creación de la voluntad, el deseo y el valor en la sociedad”.⁵⁶

Podemos apreciar que ambos modelos promueven la participación pero ésta es percibida de forma diferente por ambos proyectos. En la visión neoliberal, la participación es la del individuo que es apoderado y comienza a demandar y regir los servicios educativos. Para el modelo “democrático equitativo” se busca la participación de la sociedad en su conjunto como interesados directos de los efectos que la educación tiene en la sociedad, en sus valores, en su productividad, y en la formación de una identidad nacional. La sociedad participa como eso, como sociedad y no como un grupo de padres de familia-individuos.

Si la sociedad está más inmiscuida en la educación, ésta atenderá mejor sus necesidades, que no son otras que la del mismo Estado, pero en una dimensión más pequeña. Si la educación queda meramente en manos de la representación central del gobierno, necesariamente las decisiones que afectan a una escuela comunitaria se tomarán a muchos kilómetros de esa escuela. Con mayor corresponsabilidad social, la rectoría de la educación recaería en el Estado pero muchas de las decisiones que atañen a esa pequeña comunidad podrían ser tomadas por la sociedad a la que sirve. Cuando la educación la provee el Estado desde afuera de las comunidades, por más que el Estado tenga la representación teórica de esas comunidades la realidad es que dicha representación se torna distante y probablemente obsoleta. Poco tiene que ver la federalización de la educación si las comunidades no se ven involucradas. Paradójicamente el neoliberal buscará también una mayor participación de la sociedad. Sin embargo, el fin es otro: el ideal neoliberal buscará no la corresponsabilidad, sino transferir la rectoría al ámbito privado. A

⁵⁶ Thomas S Popkewitz, *op. cit.*, p. 55.

pesar de ello en una sociedad como la mexicana la necesidad de acercar las decisiones educativas a las escuelas y descentralizar su administración era imprescindible.

Considerando lo anterior podemos afirmar que la educación cumple una función colectiva. Debe permitir que el individuo se adapte a vivir en sociedad. Por lo tanto no es posible que la sociedad ignore a la educación. Durkheim afirma que a la sociedad le “compete pues a ella el recordar de continuo al educador, cuáles son las ideas, los sentimientos que se deben inculcar al niño para que pueda éste vivir armónicamente en el medio en el que le toca desenvolverse”⁵⁷ Fichte plantea que el Estado debe darse cuenta que en la educación su papel no sólo debe limitarse a jugar su “parte”. No debe tomar el rol de ser parte en la educación sino “el todo”. Cuidar de la educación no es para el Estado un deber sino un derecho en el que los particulares deberán “subordinarse al plan general del Estado.”⁵⁸

Lo que debe de quedar muy claro es que independientemente de qué postura tenga el Estado, la educación tendrá un efecto en el tipo de sociedad que se construya y esta será a su vez, la base de la sociedad del futuro y por lo mismo del Estado en sí. La búsqueda de uno u otro ideal económico tiene un efecto directo en el papel que los estados asumen frente a la educación. Es por esto que la política educativa de un país es nodal para su desarrollo.

Ya se mencionó que difícilmente se puede encontrar un Estado moderno en donde en mayor o menor medida éste no participe en la educación y lo hace por derecho propio pues la orienta según sea su propia orientación política. “Si el Estado es fascista, la escuela es fascista, Si el

⁵⁷ Emilie Durkheim, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁸ Johann Gottlieb Fichte, *op. cit.*, p. 203.

Estado es nazista, la escuela es nazista... y si el Estado es democrático, la orientación de la escuela necesariamente tiene que ser democrática”⁵⁹ El Estado pues tiene un interés intrínseco en la educación de su país. Diferentes pensadores de diferentes corrientes así lo han visto. Para Karl Marx “Los pensamientos de la clase dominante constituyen en todas las épocas los pensamientos predominantes, es decir, la clase que constituye el poder material dominante de la sociedad, constituye al mismo tiempo su poder intelectual predominante”⁶⁰. Con esta misma idea concuerda Herman Héller que considera que la eficacia de un político se puede medir por el grado en que sus ideas y normativas permeen en la sociedad. El prestigio de un político crece “si logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de vida”⁶¹ La misma idea sobre la importancia de la educación para el Estado puede leerse en Aristóteles que consideraba que el factor que contribuía en mayor medida para la estabilidad de cualquier constitución era la adaptación de la educación a la forma de gobierno⁶².

La idea sobre el efecto que el Estado tiene en la educación es recurrente en diferentes pensadores y es fundamental para comprender la relevancia de las políticas en materia de educación. Para muestra de dicha importancia un botón: en tanto que para el teórico fascista Giovanni Gentile “El Estado... debe ser un maestro... en la escuela, el Estado llega a la conciencia de su verdadero ser”.⁶³ En el otro lado del espectro político Lenin afirmaba que “la escuela divorciada de la vida y la política es una mentira y una hipocresía”.⁶⁴ El importante efecto que el Estado tendrá en el

⁵⁹ Luís Beltrán, Prieto Figueroa, *El Estado y la Educación en América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1977. p. 31.

⁶⁰ *Ibid.*, 32

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* p. 33.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

tipo de educación que se imparta debe considerarse al momento de analizar el actuar de diferentes gobiernos y poder así evaluar si los motivos detrás de ciertas políticas educativas están relacionadas al bien común o si responden a intereses personales o de grupo. Pero no debe haber la menor duda que todas están motivadas por la importancia que las políticas educativas tienen.

Después de lo anterior debe quedar claro que para el Estado la educación es fundamental. Que el tipo de educación que exista en un Estado es reflejo de la orientación política que el mismo Estado sustente. Que los Estados modernos se ven entre la decisión de un modelo de Estado participativo y rector de la educación (el modelo democrático equitativo) y otro en donde simplemente se garantiza que se provea la educación como medida para mantener la libertad de los mismos (el modelo neoliberal). Alternativamente muchos gobiernos posicionan sus políticas educativas en un término medio a estas dos alternativas. Que el poder de la educación es fundamental y que el Estado es sabedor de la fuerte influencia que las políticas educativas tienen en la conformación de la sociedad. Las políticas e ideologías que el Estado sostenga se ven reflejadas en las políticas educativas que se sigan.

3. El papel de Estado mexicano y el estado de la educación en México

Ha sido establecido que la escuela es una expresión de la ideología dominante en la sociedad. Sin embargo, no debe de ser necesariamente la expresión política de un grupo en específico. Si en un estado democrático quien manda es la totalidad del pueblo, la educación no puede ni debe ser la expresión de la doctrina política de un partido pues un partido político no puede comprender la representación total de una sociedad. Empero, en un sistema político presidencial es posible que un partido político tenga el control sobre muchas de las políticas educativas. En

México los programas de estudio son aprobados por la Secretaría de Educación Pública. No hay mecanismo alguno en que se busque una mayor participación de la sociedad. La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito es un organismo público desconcentrado, pero depende enteramente del Ejecutivo Federal. Los Consejos de Participación Social siguen teniendo un papel puramente nominal. La realidad es que si bien se ha visto que el Estado tiene una injerencia en la educación pública de un país, en México este papel lo han venido jugando los gobiernos en turno, pues se carece de políticas que trasciendan los sexenios.

¿Qué papel está jugando el Estado mexicano en este momento en materia educativa? Se debe afirmar que no se sigue una política de corte neoliberal, pero tampoco se puede definir como una política que se identifique con el proyecto “democrático equitativo”. El Artículo tercero constitucional legitima la idea del Estado educador; hace responsable de la educación al Estado y no a la sociedad o al individuo.⁶⁵ El gobierno federal centraliza la normatividad para todo el sistema educativo, evalúa, diseña el currículo, elabora y distribuye los libros de texto de primaria y autoriza los utilizados en secundaria. Además asigna alrededor del 80% del gasto en educación⁶⁶.

El Estado mexicano debate el papel que debe jugar. Hay un punto de acuerdo generalizado que el objetivo es lograr una mejoría en la educación que se imparte. La disyuntiva surge en el cómo. Una vez más la discusión entre el modelo neoliberal y el democrático equitativo aparece, pues es la postura del Estado en la educación lo que está a discusión. Es importante presentar una radiografía del estado que guardaba la educación en México hasta antes de la firma del ANMEB.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁶ Carlos Ornelas *op cit.*

Esto se hará teniendo en cuenta tres aspectos: i) Cómo el SNTE llegó a tener tal concentración de poder; ii) cómo la política educativa fue centralizándose para luego buscar su descentralización; y iii) en que estado se encontraba el sector antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

De los tres puntos arriba mencionados es fundamental prestar atención al papel que ha jugado el SNTE y a cómo concentró tanto poder, pues comprender esta situación es fundamental para poder explicar algunas de las características del ANMEB y del sistema educativo.

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas tuvieron lugar los primeros esfuerzos que llevarían a la conformación de un sindicato nacional magisterial con el fin de terminar con las pugnas intergremiales, al tiempo del facilitar la centralización de la educación básica. El gobierno buscaba conformar un sindicato nacional y los maestros tenían como objetivo mejorar su situación personal. La situación coyuntural estaba dada, pues el propio gobierno federal se interesaba en crear un sindicato centralizado. La centralización del sindicato fue consecuencia de un esfuerzo por centralizar todo el sistema educativo nacional.⁶⁷ El nacimiento del SNTE implicó “abandonar la idea de una confederación nacional de maestros descentralizada y flexible, que correspondiera a las características de cada entidad”⁶⁸

El SNTE sin embargo, se logra conformar no en el gobierno de Cárdenas sino en 1943 bajo el gobierno de “<unidad nacional> encabezado por Manuel Ávila Camacho. El diseño político

⁶⁷ Cfr. Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaza y Valdes, 1997, pp. 204-206

⁶⁸ Alberto Arnaut citado en Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 19.

dentro del cual empieza a operar el SNTE es el esquema de inserción de las organizaciones sociales al partido de masas que caracterizó al Partido de la Revolución Mexicana (PRM)”⁶⁹

El Sindicato creció y se convirtió un grupo poderoso. Era un sindicato prácticamente monopólico, garantizado por el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, que establecía que cada unidad del gobierno federal (en este caso la SEP) “reconocería la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento oficial se haría a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios.”⁷⁰ Los maestros que ya trabajaban para el gobierno federal demandaban la “federalización” (centralización) de la enseñanza, esto les permitiría ampliar su membresía e influencia. Los maestros en los estados, buscaban mejoras en los sistemas escalafonarios y veían en la centralización esta oportunidad. La sindicalización magisterial fue un proceso fundamentalmente político, que hizo de lado a las organizaciones gremiales que tenían un corte pedagógico.⁷¹ En otras palabras el SNTE fue creciendo y fortaleciéndose de manera “concomitante con la ampliación del sistema educativo nacional; las cuotas sindicales también crecían y se iba formando un patrimonio de la organización”⁷². La centralización implicaba que los nuevos maestros dependieran de la SEP y no de los gobiernos estatales; esto se traducía en un mayor número de agremiados y, como resultado de las aportaciones sindicales, en mayores recursos. Por su parte el gobierno buscaba consolidar los sistemas educativos y minimizar los problemas en ese rubro por lo que apoyado en el Sindicato buscó la expansión y centralización del sistema educativo nacional.

⁶⁹ Aurora Loyo (coord.). *op.cit.* p.25

⁷⁰ *Ibid.* p. 25-26

⁷¹ *Cfr.* Alberto Arnaut *op. cit.*

⁷² Aurora Loyo (coord). *op.cit.* p. 26

Además el gobierno y el partido hegemónico encontraron un mecanismo que comenzó a dar pie al corporativismo del Sindicato. Los sindicatos eran obligados a formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTSE).⁷³ La FSTSE era (y es), parte del sector popular del PRI por lo que los maestros eran formalmente parte de dicho instituto político. La sindicalización se politizó al momento en que “el Estado encomienda a los maestros... el cumplimiento de tareas sociales y políticas, más allá de su labor docente en el aula.”⁷⁴ Aurora Loyo establece que además había una verdadera identificación con los gobiernos que “representaban a la gesta revolucionaria de 1910, que marcaba el sentido de su compromiso con la educación popular”⁷⁵. Sus dirigentes tenían ante sí un futuro político prometedor, y podían acceder, a partir de la plataforma que les daba la organización, a puestos de elección popular a través del partido en el poder.⁷⁶

Loyo refiere que la fortaleza y la concentración de poder del SNTE se explican con cinco factores fundamentales: i) su carácter monopólico; ii) el número de sus agremiados y la seguridad de empleo con el que cuentan; iii) la gran cantidad de recursos económico que recibe por concepto de cuotas. El Sindicato recibe las aportaciones de sus agremiados directamente de la Secretaría de Hacienda, pues las aportaciones les son descontadas a los maestros automáticamente. iv) Su carácter de nacional – cubre todo el territorio —, y v) la importancia social que tienen los maestros.⁷⁷

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Alberto Arnaut *op cit.*, p. 205

⁷⁵ Aurora Loyo *op. cit.* p.27

⁷⁶ *Ibid.* p. 26

⁷⁷ *Cfr.* Aurora Loyo *op.cit.*

Como se verá, desde la década de los 50 cuando Torres Bodet propone la primera descentralización, el Sindicato se ha opuesto sistemáticamente a ello. El poder reside en el centralismo, en ser un sindicato único y nacional. Ha conquistado espacios de representación dentro y fuera de la SEP y ejercía un gran control en los ascensos y la designación de muchos puestos directivos. Todos los esfuerzos de descentralización que no fueron exitosos atentaban contra la unidad sindical. Por otro lado el gobierno del PRI se beneficiaba electoralmente de la organización sindical. Es pues un sindicato con un fuerte brazo político. Su influencia política ha jugado un papel importante al determinar la relación del Sindicato con los gobiernos. El SNTE es producto de un proceso histórico que conviene revisar rápidamente, es parte de los procesos de centralización y posteriormente, de los intentos no fructíferos de descentralización. Finalmente es parte también fundamental del proceso de descentralización que nos atañe: el ANMEB.

Pasada de la Revolución Mexicana para el presidente Obregón y su Secretario de Educación José Vasconcelos, quedó claro que el impulso a la educación debía ser desde el gobierno central.⁷⁸ La constitución de 1917 anticipaba que esta era tarea de los municipios, pero muchos no contaban con la infraestructura, el interés o los recursos para poder llevar a cabo dicha empresa. Además México seguía muy dividido y se corría el riesgo que intereses particulares controlaran la educación. Para el gobierno obregonista y para Vasconcelos era claro que una educación fuerte era necesario para consolidar el nuevo Estado mexicano, además de que sólo el Estado podía contar con los recursos disponibles para la empresa educativa.⁷⁹

⁷⁸ Pablo Latapí Sarre, *op.cit.*

⁷⁹ José Vasconcelos, *vid. Alberto Arnaut op.cit. p. 148.*

Pero el proyecto para formar la Secretaría de Educación de Vasconcelos era transitorio, Vasconcelos lo describía como “‘factible y conciliador de los distintos intereses sociales’, no atentaba contra la autonomía de los estados y los municipios y produciría...resultados prácticos”.⁸⁰ El proyecto consistía en formar consejos de educación en las localidades de más de quinientos habitantes, además, incluía un consejo de educación en cada estado de la República y uno a nivel nacional. En un principio los consejos tendrían un carácter consultivo pero pasarían a tener facultades ejecutivas. La visión vasconcelista proponía que “a la mayor brevedad posible la suprema autoridad en materia de educación en cada estado quede en manos del Consejo de Educación”⁸¹. Los Consejos estatales serían independientes pues el Consejo Federal de Educación no tendría “más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de las medidas y programas a fin de orientar la acción de la Secretaría”⁸². Los Consejos de Educación pues, formarían un ente del estado desconcentrado e independiente y las facultades del gobierno federal se verían reducidas a proveer los recursos financieros.

Es evidente que en esta visión de organización educativa, el control sobre las políticas educativas recaería en órganos plurales y en decisiones tomadas por grupos colegiados. Teóricamente, éstos debían ser los mecanismos que permitirían a la educación no estar atada a intereses de grupo, sino verdaderamente ser dirigida colegiadamente con la participación de la sociedad, y que las políticas en torno a ella fueran políticas de Estado y no de gobierno; es decir políticas con las que un grupo más heterogéneo de mexicanos estuviera de acuerdo, pues sus lineamientos estarían basados en criterios educativos y no políticos.

⁸⁰ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p.18.

⁸¹ *Ibid.* Cfr. Alberto Arnaut *op. cit.* p. 154.

⁸² *Ibid.*

El proyecto de Vasconcelos no fue aprobado por el Congreso. Al crearse la Secretaría de Educación era el Congreso de la Unión quien quedaba facultado para “establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones... sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo.”⁸³

Este fue el primer intento, fallido por lograr una federalización en la educación y al mismo tiempo significó el comienzo del recorrido hacia la centralización. Si bien Vasconcelos sabía que en un principio se necesitaba de un fuerte liderazgo desde el centro, su ideal fue el de un sistema educativo colegiado, desconcentrado y federal. En su lugar se estableció un sistema en donde había “facultades concurrentes entre el Gobierno Federal y los estados en lo que se refiere al territorio, pero dual en lo que se refiere a la materia: de un lado la legislación federal para regular las escuelas federales de todo el país y del otro, las constituciones y las leyes de los estados para regular las escuelas oficiales y particulares”⁸⁴ que dependían de cada entidad. Con el transcurrir de los años la concurrencia se fue sustituyendo por un proceso de expansión de la SEP en los estados, que comenzó por las zonas rurales y más apartadas en donde las entidades federativas no estaban cubriendo la demanda educativa; pero pronto las escuelas federales comenzaron a aparecer en zonas que los estados debieron haber podido atender. Además muchos maestros

⁸³ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.* p. 18 *vid* Pablo Latapí Sarre, Manuel Ulloa Herrero, *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, México: UNAM: Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁸⁴ Alberto Arnaut *op. cit.*, p. 162.

buscaron depender del gobierno federal pues los salarios eran mejores. Mientras los gobiernos locales se estancaron, el gobierno federal siguió expandiendo su cobertura.⁸⁵

Bajo el proyecto de la educación socialista, se inició un esfuerzo por “federalizar⁸⁶ la educación primaria, con el fin de convertir al sistema educativo en uno de sus principales resortes de centralización y radicalización de las reformas sociales”⁸⁷ Durante el sexenio del General Cárdenas del Río hubo un importante esfuerzo por lograr la centralización administrativa de la educación básica. Para ello también era importante lograr la unidad sindical. La sindicalización era, en sí, parte del proceso centralizador, pues era en efecto una acción de subordinación hacia el centro.⁸⁸ Los esfuerzos por lograr un sindicato único se dieron también como un intento de poner fin a “los numerosos conflictos intergremiales que los maestros mexicanos habían tenido. Por tanto, el gobierno federal y, en lo personal, Lázaro Cárdenas, se interesaron en que se lograra la unificación magisterial”⁸⁹ para que no se afectara el desarrollo educativo.

Para 1958 la centralización del Sindicato comenzaba a preocupar. Jaime Torres Bodet argumentaba que la “unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros”,⁹⁰ aunque él había apoyado esta centralización en los años 20. El deterioro que se registraba en el sistema escolar era atribuible al centralismo excesivo, a una burocracia creciente y a un poder sindical que iba en aumento. Torres Bodet

⁸⁵ *Ibid.* p. 170.

⁸⁶ Federalizar en esta cita debe de ser entendido como poner en manos de la federación: es decir un proceso centralizador

⁸⁷ Alberto Arnaut *op. cit.*, p. 201

⁸⁸ *Ibid.* p.204

⁸⁹ Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaza y Valdes, 1997, pp. 25

⁹⁰ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 20.

promovió la preparación de un proyecto descentralizador, que debía incluir la capacidad para permitir la planeación regional de la educación. El proyecto reconocía que la centralización educativa había sido necesaria para emprender la alfabetización masiva después de la Revolución y que había también logrado liberar a la educación de los “cacicazgos locales. Sin embargo, ahora la centralización era un obstáculo para el desarrollo de la educación”⁹¹ Torres Bodet afirmaba que el centralismo afectaba la educación desde todos los ámbitos: el administrativo el financiero, el político, el educativo y desde su punto de vista, aún el sindical. El proyecto había sido avalado por la Academia Mexicana de Educación, de reciente creación. Calificaba a la SEP como “una gigantesca sección de personal cuya burocracia aplasta la iniciativa de los propios funcionarios responsables e invalida la acción de los secretarios de Estado”.⁹² En la elaboración del proyecto figuraban varios personajes que habían sido líderes magisteriales y que como él, Secretario de Educación, en algún momento, habían apoyado la centralización del sistema educativo nacional. El proyecto de descentralización fue presentado ante el SNTE y finalmente fue rechazado.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, y después del movimiento estudiantil del 68 la centralización educativa fue aún mayor a pesar de que Díaz Ordaz anunció una reforma educativa y su secretario Agustín Yáñez (1964-1970) se refería a una “descentralización progresiva del sistema”.⁹³ Según Arnaut, el proyecto de Yáñez fue aceptado con “reticencia”, el Sindicato aceptaba una descentralización administrativa de la Secretaría mediante la creación de

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Alberto Arnaut *op. cit.*, p. 247

⁹³ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 21.

direcciones generales de servicios coordinados en cada entidad federativa”.⁹⁴ El SNTE no sentía que la unidad nacional del Sindicato estuviera en riesgo, por lo tanto, aceptó la propuesta, aunque ésta no se llevó a cabo pues el sexenio llegó a su término. Esto es un ejemplo más de una política que no tiene una proyección en el tiempo y que se desvanece con el cambio de un gobierno a otro.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez no ocurrió ningún hecho importante relativo a la centralización o descentralización de la educación en sí, pero sí tuvo lugar un hecho importante en la vida del SNTE. El 22 de septiembre de 1972 un grupo liderado por Carlos Jonguitud Barrios (en ese entonces dirigente de la sección IX del Sindicato), tomó a mano armada las instalaciones del Sindicato y obligó a la renuncia de Carlos Olmos Martínez a quien acusaban de permitir que Jesús Robles controlara indirectamente el SNTE.⁹⁵ En la nueva dirigencia Jonguitud Barrios ocupó la comisión de Vigilancia y José Luis Andrade Ibarra la Secretaría General del Sindicato, cargo que en 1974 pasó a ser ocupado por el primero y en cuya gestión se formó el grupo de Vanguardia Revolucionaria. Carlos Jonguitud Barrios era maestro normalista, pero también fue un político activo afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entre los cargos que ocupó están los de Secretario de Organización y Acción Social del CEN del PRI, Fue dos veces Senador de la República. Se desempeñó como presidente del Congreso del Trabajo, cargo que no terminó su periodo al ser nombrado Director General del ISSSTE. Fue también electo Gobernador de San Luis Potosí para el periodo de 1979 a 1985⁹⁶. Además fue Secretario General del SNTE entre 1974 y 1977 y posteriormente fue nombrado

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Raúl Trejo Delabre, *Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988*, México, Siglo XXI, 1990, p. 78.

⁹⁶ *Ibid.*

líder vitalicio de dicha organización sindical y bajo su liderazgo moral controló los destinos de los maestros hasta su caída en 1989.

—0—

Todos los analistas señalan, y con razón, que el verdadero punto de partida para la federalización de la educación se dio con Fernando Solana (1977-1982). Sin embargo, cabe aclarar que sus esfuerzos no pueden ser llamados propiamente federalización (entendido como descentralización), sino un esfuerzo administrativo de desconcentración. Solana encuentra una Secretaría en donde los directores de educación primaria ocupaban cargos que él define como “político sindicales”⁹⁷. Había un centralismo extremo y el SNTE tenía el “control de las cosas”.⁹⁸ La gente buscaba a Luis Andrade, entonces Secretario General del SNTE y no al Secretario de Educación para solucionar los problemas. Los directores de educación de los estados ocupaban una plaza del Sindicato. El mismo Sindicato los nombraba. Según Fernando Solana los gobernadores aceptaban que “no había nada que hacer”, había un acuerdo con Jonguitud Barrios, con el Secretario de Gobernación, con el líder de Sindicato...”.⁹⁹ Esto constituye un ejemplo claro del corporativismo que existía.

Bajo estas circunstancias Solana toma la decisión en 1978 de establecer delegados de la SEP en cada estado. Los delegados estarían encima de los directores generales, que en ese momento ocupaban el puesto de facto por encargo del SNTE. Se establecieron 31 coordinaciones

⁹⁷ Fernando Solana Morales, en Pablo Latapí Sarre *op.cit.*

⁹⁸ Pablo Latapí Sarre *op cit.* p. 71.

⁹⁹ *Ibid.*

generales en los estados para que manejaran la educación inicial y básica, la educación especial y la dedicada a los adultos. Los servicios seguían dependiendo de la SEP, pero los directores de los estados habían sido nombrados directamente por el Secretario de Educación. Esto les dio a los nuevos funcionarios una gran autonomía con respecto del Sindicato.¹⁰⁰

El proceso tuvo dos etapas. La primera duró hasta 1981 y fue la etapa en la que se desarrolló el proyecto. Cuando Solana quiso después de 1981 consolidar las delegaciones, comenzó a encontrarse con una fuerte presión del SNTE, que demandaba que los puestos de dirección en las delegaciones fueran para candidatos que provenían del Sindicato, mismos que no necesariamente cumplían con los requisitos para cubrir estos cargos. La reacción de SNTE era natural: el Sindicato había vivido cuatro décadas de centralismo, mismo que era necesario para mantener su poder. Para Prawda y Flores el proceso de desconcentración educativa llevado a cabo por Solana fue un proceso “eficientista”, que se quedó en el plano administrativo y que no tuvo el tiempo suficiente para obrar en materia pedagógica; además no logró modificar los cimientos del corporativismo educativo.¹⁰¹ Este intento de desconcentración, que por lo general es bien visto por los especialistas, fue una política que no duró –no tuvo los alcances para ser una política de Estado–, en menos de un sexenio, el Sindicato había logrado revertir el intento de Solana por lograr cierta descentralización. Este esfuerzo no logró transferir a los gobiernos locales la educación de ningún nivel.¹⁰² De este primer intento hay que resaltar que “no afectó la relación con el SNTE en aspectos (para ellos) fundamentales, como los sistemas de reclutamiento, la movilidad escalafonaria y los cambios de adscripción” pero sí logró introducir “una nueva

¹⁰⁰Sobre el establecimiento de los delegados de la SEP *Cfr.* Pablo Latapí Sarre *op. cit.*, Pablo Latapí Sarre, Manuel Ulloa Herrero, *op. cit.*, y a Gilberto Guevara Niebla *op. cit.*

¹⁰¹ Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*, p. 131-132.

¹⁰² Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*, p. 167.

instancia en los estados superior a las autoridades controladas por el Sindicato.”¹⁰³ Fernando Solana acepta que Carlos Jonguitud Barrios, entonces líder de los maestros, hizo saber a José López Portillo su preocupación relativa al intento de descentralización promovida por el secretario. El Presidente López Portillo le indicó a Solana Morales que la “estabilidad [del país] dependía de algún modo del Sindicato”.¹⁰⁴

Por otro lado en el mismo periodo tuvieron lugar logros sindicales que terminaron teniendo un efecto centralizador. Tal es el caso de la creación de organizaciones como el Instituto de Capacitación del Magisterio y la Universidad Pedagógica Nacional. Ambos órganos tenían estructuras centralizadoras y ayudaron a la hegemonía del poder sindical. Aunque Solana Morales manifiesta que estos espacios no se concibieron como espacios para el Sindicato sino que simplemente fueron cooptados por el mismo ¹⁰⁵

Durante este mismo periodo y gracias al ‘boom petrolero’, aunado a la necesidad de lograr la universalidad en la educación, se permitió que se construyeran un número importante de nuevas escuelas. Se contrataron nuevos maestros (Ver Cuadro1 y 2). La SEP creció, la matrícula creció y el Sindicato también lo hizo. Empero la burocracia de la Secretaria se alentó aún más. En esos años muchos de los nuevos maestros no recibían su salario durante meses. Estos maestros no encontraron eco en el Sindicato y por lo tanto la disidencia magisterial comenzó a crecer en lo que se llamó la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) (18 septiembre

¹⁰³ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p.22

¹⁰⁴ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*

¹⁰⁵ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 19.

Cuadro 1

Matrícula por Nivel educativo en los años señalados ¹⁰⁶												
Año	Preescolar			Primaria			Secundaria			Media Superior		
	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas
1960	230164	6675	1852	5342092	106822	32533	234980	19984	1140	106200	8053	400
1965	325405	9236	2469	7182956	149986	37288	532577	41263	1848	181491	18435	563
1970	400138	10524	3077	9146460	191867	44578	1082377	66519	4173	335438	22768	876.00
1975	537090	14073	4156	11335339	253124	55006	1863888	108924	6676	719463	39205	1441.00
1980	1071619	32368	12923	14666257	375220	76024	3033856	168588	8873	1265741	73828	2322.00

Cuadro 2

Incremento porcentual de la matrícula educativa entre los años de 1970 y 1980 y entre 1970 y 1980												
Año	Preescolar			Primaria			Secundaria			Media Superior		
	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas
60-70	73.8%	57.7%	66.1%	71.2%	79.6%	37.0%	360.6%	232.9%	266.1%	215.9%	182.7%	119.0%
70-80	167.8%	207.6%	320.0%	60.3%	95.6%	70.5%	180.3%	153.4%	112.6%	277.3%	224.3%	165.1%

¹⁰⁶ Los datos provienen de Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez, *Historia de la educación pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. P. 582. Los cálculos porcentuales del cuadro 2 son míos con datos de la obra citada.

1979)¹⁰⁷. Al verse poco representados por el Sindicato, muchos comenzaron a demandar un organismo más democrático que los apoyara debido a la falta de apoyo que recibían los maestros por parte del Sindicato. Como resultado del crecimiento de la disidencia, la CNTE fue ganando terreno producto directo del centralismo que había fortalecido al SNTE. Para los dirigentes locales del Sindicato la descentralización educativa significaba concentrar más poder. La CNTE logró conquistar las secciones sindicales en Chiapas y Oaxaca.¹⁰⁸ Estos conflictos fueron en aumento en el gobierno de Miguel de la Madrid.

Según Froylán López Narváez, con las elecciones de 1982, el SNTE no buscaba la participación en la planificación de la educación nacional, pues ya la controlaban; en vez buscaban el control de los puestos administrativos federales. López Narváez asegura que Jonguitud quería que Miguel de la Madrid Hurtado lo nombrara Secretario de Educación Pública. Como parte del sistema corporativo del PRI, el Sindicato no trataba de proteger solamente los intereses de sus agremiados, el Sindicato se convirtió en un ente que a cambio de mantener el control entre los maestros, obtenían el control de plazas de maestro y puestos burocráticos en la SEP así como espacio de representación política para los dirigentes del gremio.

El gobierno de De la Madrid se encontró en una coyuntura internacional en la que el Banco Mundial comenzaba a impulsar una serie de reformas estructurales con el fin de reducir el déficit fiscal que significaron fuertes reducciones a los recursos destinados a la educación.¹⁰⁹ Se anunció un proceso de descentralización ambicioso que buscaría la transferencia educativa de la enseñanza básica (en ese momento la primaria) a los Estados. Era un plan radical que no se podía llevar a cabo por sorpresa (como el ejecutado por Solana) y que requería de la intervención de gobernadores, el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo. El proceso fracasó. Quedó reducido a la modernización del “aparato burocrático de la educación y dejó intocadas las estructuras de poder y control político sobre el magisterio.”¹¹⁰ El Sindicato fue capaz de prevenir que la

¹⁰⁷ Cfr. Raúl Trejo Delabre *op.cit.*

¹⁰⁸ Vid. Carlos Ornelas *op.cit.* Sobre el papel político del SNTE Cfr. Alberto Arnaut *op.cit.*

¹⁰⁹ Aurora Loyo *op. cit.* p. 30

¹¹⁰ Ibarra, María Esther.. "Descentralización: mismos vicios, ahora en manos de los gobernadores." Proceso num.356 [pdf] , 27 de agosto de 1983.

descentralización tuviera lugar y además encontró apoyo en muchos gobernadores preocupados por una nueva responsabilidad que no venía aparejada de los recursos económicos para llevarse a cabo. Además la función política del Sindicato intervino. El PRI requería de la unidad de los maestros para las elecciones locales de Chiapas y Chihuahua y eventualmente para las federales de 1988. El SNTE representaba en ese momento a “más de la mitad de la membresía de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones populares, a su vez uno de los tres sectores del PRI”.¹¹¹

El proceso de descentralización de De la Madrid cambió y se convirtió en un plan escueto que se rindió ante la presión sindical y dejaba intacta la estructura del poder del SNTE. Al no tocar los mecanismos para la obtención de las plazas, el Sindicato daba su anuencia a los cambios estructurales pues solamente consistían en adelgazar la burocracia central. El gran temor del SNTE era quebrantar su unidad nacional. Además en materia propiamente educativa Vanguardia Revolucionara controlaba “11,000 plazas de directores de escuela y las 3,200 de inspectores y supervisores”¹¹². Aún más, la propuesta original de la presidencia logró unir no sólo al Sindicato y su dirección hegemónica, también encontró un rechazo en la disidencia del Sindicato.¹¹³

Si bien el proceso descentralizador del gobierno no prosperó en lo sustancial, sí se dio otro paso más con el establecimiento de una comisión mixta SEP- SNTE; se crearon Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. Por otra parte las delegaciones de los estados pasaron a ser unidades de servicios educativos a descentralizar. El SNTE mantenía influencia en la Comisión Mixta de Escalafón y Cambios. Es de esta manera que se le garantizó al Sindicato que no se afectaría la unidad. Sin embargo, esto trajo un nuevo problema pues se comenzaron a reproducir prácticas corporativistas en los estados.¹¹⁴

¹¹¹ Alberto Arnaut, *op.cit.*, p. 270.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Alberto Arnaut, *op.cit.*, p. 269.

¹¹⁴ *Ibid.* p. 23-24.

La presión que el SNTE ejerció sobre el gobierno para que sus cuadros ocuparan los nuevos puestos burocráticos creados precisamente para que fueran autónomos del Sindicato, rindió frutos. Poco a poco la SEP cedió a las presiones sindicales. Con la muerte de Reyes Heróles se volvió eventualmente a la práctica de imponer a algunos de los directores generales. En el periodo en que la Secretaría de Educación fue encabezada por Miguel González Avelar (1985-1988) el SNTE llegó a controlar el 40% de los puestos que originalmente estaban apartados del Sindicato¹¹⁵. Es así como el primer esfuerzo para descentralizar la educación, aunque sorprendente para el Sindicato y por lo tanto relativamente exitoso, no soportó el cambio sexenal. Los gobiernos se iban, el Sindicato seguía. La falta de políticas de Estado llevó el esfuerzo de Solana al fracaso.

En el tiempo en que Manuel Bartlett Díaz estuvo al frente de la Secretaría (1988-1992) el avance más importante para lograr la descentralización fue la desarticulación del grupo que controlaba el Sindicato. La situación que enfrentaba el gobierno salinista era la siguiente: El SNTE fue durante muchos años un factor crucial en el Partido. Como se ha dicho cuando el Sindicato surge en 1943, recibió un fuerte apoyo del gobierno. El gobierno apoyó la creación del Sindicato pues anterior a éste, los maestros estaban afiliados a un sinnúmero de sindicatos pequeños. Existían rivalidades entre éstos y por lo tanto había muchos conflictos. Para que el gobierno se pudiera beneficiar del apoyo corporativista del Sindicato, era necesario encuadrarlo dentro del partido oficial. Como consecuencia de la creación del Sindicato más grande de América Latina, las disidencias magisteriales fueron disminuyendo paulatinamente¹¹⁶. Esto le permitió a la SEP aplicar políticas educativas en todo el país.

Con el correr del tiempo el SNTE fue centralizándose y el poder del CEN del sindicato se fortaleció. Como se ha mencionado, la influencia del Sindicato abarcó todo el espectro laboral. Con la centralización del poder, durante un largo tiempo los conflictos locales fueron disminuyendo, o por lo menos eran contenidos y arreglados por la representación sindical. El Sindicato creció en número y creció en poder, que representó un mayor

¹¹⁵Juan Prawda, Gustavo Flores *op. cit.*, p.132.

Alberto Arnaut, *op. cit.*, p. 272.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 297

control de cuotas políticas. Entre sindicato y el gobierno los problemas eran menores cuando la política central era crecer. Para el gobierno significaba entregar obras y para el Sindicato la posibilidad de aumentar su membresía y con ella su capital político.¹¹⁷ El interés del gobierno por mantener la lealtad del Sindicato hacia el PRI hizo que el Sindicato obtuviera posiciones políticas a nivel estatal, municipal y federal; en los campos legislativo y ejecutivo. Muchos maestros encontraron una nueva profesión como políticos de carrera dentro de la Secretaría¹¹⁸. Pero en esta ambivalencia se perdió el balance. En el afán de mantener la lealtad sindical y al mismo tiempo proyectar legitimidad el gobierno encontró a un poder dentro del propio poder. Los funcionarios eran más leales al Sindicato que al gobierno. La lealtad del Sindicato al partido oficial era cierta, pero el control de plazas, espacios políticos y puestos gubernamentales ya no dependía de la relación corporativista que había alimentado el gobierno, sino de un nuevo poder que estaba representado por Vanguardia Revolucionaria. Ante la coyuntura internacional, y la necesidad por modernizar varias estructuras político- económicas – proyecto del nuevo gobierno– se inició un proceso que llevó al a la rearticulación de la relación sindicato-gobierno.

Aunado a lo anterior en 1989 la CNTE logró el control de la sección IX del Sindicato, cuya cabeza está en el centro del país. El impacto fue fuerte, la solidez del Sindicato estaba en duda. Durante el año de 1989 hubo un sin número de huelgas y movimientos de maestros. Además, los maestros agrupados en la CNTE comenzaban a movilizar a otros grupos sociales. Algunos vieron esto como una verdadera amenaza a la hegemonía priista. En los dos bastiones de la Coordinadora (Chiapas y Oaxaca), el papel del maestro en las pequeñas comunidades es decisivo. El crecimiento de la disidencia le quitaba el único factor atractivo a los ojos del régimen que el SNTE poseía: la capacidad de movilización electoral y un mecanismo efectivo para comunicar y legitimar al régimen.¹¹⁹

En una situación como la que vivía el país posterior a una de las elecciones federales más disputadas, no es inimaginable pensar que el crecimiento de una disidencia

¹¹⁷ Alberto Arnaut, *op. cit.*, p. 266

¹¹⁸ Carlos Ornelas *op. cit.*)

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 301

organizada era un elemento de preocupación para el gobierno. La falta de control en el magisterio de Chiapas y Oaxaca sin duda era preocupante, pero perder el centro del país probablemente creó un gran desconcierto. Debemos recordar que la capital de la República había sido ganada por los candidatos de Frente Democrático Nacional en las elecciones federales de 1988. Indudablemente Carlos Jonguitud Barrios mantenía un férreo control sobre la mayoría del magisterio nacional; la duda es si el creciente número que no controlaba era suficiente causa para forzar su caída.

A todo el panorama anterior hay que agregar otro factor coyuntural: luego de las controvertidas elecciones de 1988, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tenía una fuerte necesidad de construir legitimidad política. Bajo ese marco se dan los procesos en contra de Joaquín Hernández Galicia – “la Quina” y Salvador Barragán Camacho, (Secretario General del Sindicato de PEMEX) y la remoción de Carlos Jonguitud Barrios, como golpes de timón que buscaban la legitimación. Todos eran miembros prominentes de organismos corporativistas dentro del PRI, y de los tres corría en el *vox populi* la idea de que eran corruptos e intocables. Acciones gubernamentales de este tipo buscaban demostrar a la opinión pública que el nuevo gobierno era ‘distinto’ y que no toleraría actos de corrupción. No hace falta recordar que el ambiente post electoral en que se vivía era de gran tensión; en los ojos de muchos el triunfo le pertenecía legítimamente al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. En otras palabras, las acciones en contra del sindicalismo corporativo eran alardes publicitarios que ayudarían a cambiar la impresión que se tenía del nuevo gobierno y permitir que sus acciones lo legitimaran ante la opinión pública.

Pero si hablamos de legitimación hay otro ángulo digno de ser analizado. El proceso en contra de Jonguitud Barrios era necesario para avanzar en las reformas educativas planteadas por el nuevo gobierno. El gobierno de Salinas de Gortari tenía una clara agenda político-económica y las reformas educativas eran parte de una necesaria reforma del estado. Con la intención de insertar a México de lleno en el comercio internacional era necesario modernizar algunas de las relaciones laborales existentes. El gobierno mexicano no se podía abstraer de una tendencia internacional favorable a la

descentralización. Las ideas de este tipo también eran impulsadas por el Banco Mundial y el gobierno en turno estaba de acuerdo con dichas políticas. Las políticas del Banco Mundial promovían cambios en la educación que llevarían a la descentralización de la misma¹²⁰. Había un movimiento internacional notable por “reestructurar y desregular la educación pública [...] movimientos que intentan reducir la burocracia y crear sistemas educativos descentralizados”.¹²¹ Las propuestas buscaban reformas educativas que incluían “la elección de escuela (*school choice*), descentralización, participación de los padres y consejos de escuela en los que se comparte la gestión escolar [...] participación de los padres en la vida escolar, y la participación de los educadores en las decisiones (*empowerment*).”¹²² Además el gobierno buscaría la firma del Tratado de Libre Comercio. Salinas de Gortari buscaba insertar a México en la “modernidad”, transformar al país a partir de nuevas políticas económicas y sociales. Esta nueva generación de políticos aspiraba a un sistema económico, político y social diferente. Si se planeaba terminar con ideas proteccionistas y abrir a México al mundo, (buscando el Tratado de Libre Comercio para América del Norte), era más difícil rechazar las tendencias mundiales. Salinas afirma que las “circunstancias internacionales demandaban un sistema educativo más justo y de mayor calidad”¹²³. Aunado a ello, una “buena imagen internacional incrementa la legitimidad de un gobierno”¹²⁴. Sin duda la renovada imagen internacional hubiera sido un factor positivo tanto al interior como al exterior.

En su libro *México, un paso difícil a la modernidad*, Salinas de Gortari habla de cómo su gobierno buscaba luchar en contra de lo que él denomina la *nomenklatura*. La *nomenklatura* es según el ex-presidente “el verdadero enemigo de la reforma impulsada a partir del ideario del liberalismo social”¹²⁵. Salinas la define:

¹²⁰ Carlos Ornelas *op.cit.* p. 307

¹²¹ Liz Gordon y Geoff Whitty *op. cit.*

¹²² Gary L Anderson “Hacia una participación auténtica: Deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación” en *Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*, Mariano Narodowski, Milagros Nores y Myriam Andrada (comp.) Ediciones Granica, Buenos Aires, 2002 p. 145.

¹²³ Carlos Salinas de Gortari *op.cit.*, p. 630

¹²⁴ Carlos Ornelas, *op.cit.*, p. 306

¹²⁵ Carlos Salinas de Gortari *op cit.*, p.xviii

En México la *nomenklatura* está conformada por una red de actores políticos y sociales surgida en los años treinta del siglo XX, al crearse la estructura corporativista del PRI; esa red se consolidó en los años cuarenta a partir de la estrategia de sustitución de importaciones y el llamado pacto de la Habana. Se estructuró así una alianza entre los populistas del Estado y los agentes de control político en los sindicatos, el campo y las burocracias. Los integrantes de esa *nomenklatura* eran políticos profesionales y experimentados, con gran poder económico y capacidad de control... La *nomenklatura* mexicana construyó relaciones y bases de apoyo importantes a lo largo y ancho del país... Durante mi gobierno y en los años ulteriores, la *nomenklatura* estaba constituida por servidores públicos gubernamentales que habían ejercido una gran autoridad durante la época de la economía cerrada y protegida; a ellos se sumaban diversos militantes y dirigentes del PRI que se habían beneficiado de los métodos de control vertical y clientelar durante el dilatado periodo de partido prácticamente único...¹²⁶

Es claro pues que las ideas del controvertido presidente sobre la situación que prevalecía en los sindicatos del país eran, al menos en el papel y al pasar de los años, uno con el que estaba dispuesto a romper. Particularmente representaban a grupos de poder que tradicionalmente estarían en contra de los procesos político social y económicos emprendidos durante su gestión.

En el año en que Jonguitud Barrios fue obligado a renunciar se llevaron a cabo por parte de los maestros 41 marchas, 18 mítines, 60 asambleas seccionales y seis nacionales, cuatro foros y dos plantones, así como seis paros de labores, tres de 24 horas, uno de 48 y otro de 72 horas.¹²⁷ Es indudable que había un creciente rechazo hacia dirigencia del SNTE.

La caída de Vanguardia Revolucionaria significó un paso claramente descentralizador. La caída de los líderes sindicales produjo efectos político-sindicales esperados: el Sindicato había quedado acéfalo y por lo tanto sin centro el poder de los grupos regionales creció¹²⁸.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Carlos Salinas de Gortari, *op cit.* p 620.

¹²⁸ *Cfr. Alberto Arnaut, op. cit., p. 276.*

Pasaron 1121 días entre la caída de Jonguitud Barrios como líder vitalicio de Vanguardia Revolucionaria y la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Fueron evidentemente días de negociación. El que Elba Esther Gordillo haya llegado a la Secretaría General del SNTE debido al apoyo de Manuel Camacho Solís y del propio presidente de la República, no quería decir que ella regalaría la posición del Sindicato. Política inteligente, Elba Esther Gordillo fue clave en las negociaciones para llevar a cabo la reforma del ANMEB. Para Gordillo el acuerdo significaba un mecanismo para afianzarse en la dirigencia del SNTE al saberse clave en las negociaciones si el gobierno quería llevar a buen puerto el Acuerdo.

Según Latapí, Zedillo, entonces Secretario de Educación, a diferencia de otros esfuerzos que se habían hecho por descentralizar la educación, lo planteaba no como un movimiento en la estructura político laboral, sino como una reforma educativa. Todos los anteriores intentos descentralizadores presentados al SNTE tenían elementos que pulverizarían el poder del Sindicato.¹²⁹ Recordemos que el SNTE basa su fortaleza en el corporativismo, para lo cual el centralismo es requerimiento indispensable. Cualquier proceso que disolviera el poder central del SNTE, lo predisponía al fracaso y al enfrentamiento directo con el Goliat sindical. A Elba Esther Gordillo se le presenta como un proyecto educativo en el que el SNTE debe participar. También hay claros beneficios para ella, pues le representaba la posibilidad de fortalecer su posición frente a su gremio.

130

Esteban Moctezuma Barragán, entonces subsecretario de educación escribe sobre la complejidad de la construcción del acuerdo. Comenta sobre un sinnúmero de negociaciones y consultas entre la SEP y el SNTE y los gobiernos de los estados.¹³¹ Refiere también cómo uno de los aspectos más delicados y que más preocupaba era el de “garantizar la integridad del Sindicato como una representación nacional; asegurar el respeto a todos los derechos laborales”.¹³²

¹²⁹ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, , 1993, p.106.

¹³² *Ibid.* p. 23.

Salinas de Gortari afirma que Gordillo le había hecho saber que “la dirigencia del SNTE consideraba que la descentralización terminaría por desmembrar al Sindicato”¹³³. Este punto resulta nodal pues la fortaleza del Sindicato radica en su cobertura nacional en su corporativismo, que a la vez le da un gran margen de maniobra en negociaciones debido a su peso político específico. El mismo hecho que Carlos Salinas de Gortari reconozca que Luís Donald Colosio, entonces líder Nacional del PRI jugó un papel destacado en las negociaciones es importante. Salinas no oculta que el SNTE era una de las organizaciones más importantes del PRI y que estas negociaciones tendrían un efecto político partidista. “El SNTE representaba... un apoyo insustituible en la organización de elecciones”¹³⁴ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación es sin duda un acuerdo político, que en efecto tiene su más grande impacto en la descentralización de la educación, en permitir que la burocracia educativa fuera más manejable, pero sin lugar a duda el que se mantuviera y se reconociera al SNTE como titular de las relaciones de trabajo fue una decisión político partidista. Con esta decisión la unidad del Sindicato estaba asegurada. Pero es también justo decir, que con esta decisión el alcance educativo de la reforma se vio fuertemente amortajado.

El proceso de descentralización se había alcanzado, sin embargo, la forma en que se federaliza la educación está condicionada por los motivos que llevan a que ésta se dé. La descentralización de la educación en México se dio desde el centro y no por un clamor de la periferia. Es indudable que la descentralización implica una redistribución del poder. Sin embargo, su alcance no es el mismo cuando esta descentralización se da por una demanda de la periferia, es decir cuando el poder es conquistado por una serie de demandas; a cuando es resultado de una decisión tomada desde el centro. Cuando sucede lo primero el nuevo poder tiende a arraigarse en la vida de las comunidades: responde a una necesidad de las mismas. Por el contrario, cuando es una concesión del centro, las instituciones locales son débiles y por lo tanto es más factible que se mantenga mayor

¹³³ Carlos Salinas de Gortari *op. cit.*, p. 629.

¹³⁴ *Ibid.* p. 632

control desde el centro.¹³⁵ Sea cual fuera la razón, la descentralización otorga mayor autonomía a las entidades. Carlos Ornelas escribe que la descentralización es una “respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central, que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales y transferencias de recursos y facultades.”¹³⁶ Sin embargo, si bien el proceso fue llevado, en efecto desde el centro, no hubiera sido posible sin las experiencias en los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, además, después de la caída de Jonguitud Barrios, y dado el reacomodo en el SNTE ya había una opinión pública, dentro del mismo sector, favorable al cambio¹³⁷. Este cambio en la posición institucional, particularmente del SNTE, si bien no representa un impulso desde la periferia, si contribuyó a que se diera, pues algunas delegaciones sindicales veían con buenos ojos la federalización, pues para ellas representaba una revaloración de su esfera de poder.

Por su parte Ricardo Uvalle menciona que un país encuentra unidad en el federalismo. Es el concepto que ata a todos los elementos del Estado. Plantea que la descentralización es como oxígeno para dicha unión, pues es un elemento que da cabida a la pluralidad, reconoce diferencias entre áreas, permite el libre ejercicio de la voluntad política de diferentes regiones del país. Pero también advierte:

“Un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena. Un federalismo proclamado para la centralización factual del poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica-provincial, regional, comunal, municipal- de un país sea amplia y efectiva”¹³⁸

¿Es nuestro federalismo educativo un proceso en donde el poder sigue centralizado? ¿Es mera “noción doctrinaria”? ¿Se ven mejor representados los intereses regionales? ¿Es una descentralización débil dirigida desde el centro o dinámica que fortalece a nuestras instituciones?

¹³⁵ Carlos Ornelas "Las Bases del Federalismo y la Descentralización de la Educación." en Revista Electrónica de Investigación Educativa, 117: Universidad Autónoma de Baja California, 2003

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Cfr.* Alberto Arnaut, *op. cit.*, p. 277-278.

¹³⁸ Ricardo Uvalle Berrones *op. cit.*

Toda la historia relacionada a la descentralización educativa en México, desde los años setentas, con el primer intento llevado a cabo por Solana Morales, se dio a partiendo del centro. No hay indicios que nos lleven a suponer que los estados de la federación reclamaban para sí, lo que el constituyente del 17 buscaba en cuanto a la organización educativa del país. Incluso después de diez años, dos presidentes y un cambio de partido gobernante, vemos muestras de lo contrario: los gobernadores de Tlaxcala, Zacatecas y Oaxaca han querido regresar la educación básica a la federación. De acuerdo con José Ángel Pescador Osuna, ex-secretario de educación pública, esta actitud, además de provenir de tres estados contrarios al régimen foxista¹³⁹, se daba por la falta de recursos, que en teoría, serían crecientes y que se habían destinado a la educación.¹⁴⁰ Todos los actores que se refieren al proceso de la firma del ANMEB hablan de una iniciativa del gobierno federal, la cual puede responder a un sinnúmero de situaciones, pero ninguna de ellas es la de responder a un reclamo local. Incluso una de las grandes dudas que existía en 1992 era si todos los estados de la República tendrían la infraestructura necesaria para recibir las nuevas responsabilidades. El que la descentralización parta del centro hacia la periferia no implica que el proceso no haya sido positivo, o que haya sido negativo. El origen del proceso no impide que de cualquier forma se diera una redistribución del poder, pero si marca la pauta de cómo se da esta redistribución. Recordemos que el Estado mantuvo la rectoría en cuanto a los programas de estudio. La transferencia fue solamente de los bienes inmuebles y muebles y de las relaciones laborales. Aún en este último punto, debemos recordar que el SNTE mantuvo la titularidad laboral. El SNTE no se federalizó, ni se descentralizó de facto. Este factor real de poder mantuvo la unidad. Por todo lo anterior es fácil argüir que la federalización de la educación fue débil:

El Acuerdo de Modernización de la Educación Básica, de mayo de 1992, no fue un pacto federalista sino la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno central a los estados; representó...una descentralización; tenue, además.

¹³⁹ El Presidente Fox pertenecía al Partido Acción Nacional. El Estado de Zacatecas tenía una gobernadora del Partido de la Revolución Democrática y los Estados de Tlaxcala y Oaxaca eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional.

¹⁴⁰ Pablo Latapí Sarre, *op. cit.*, p. 10.

<El caso mexicano es el de > una descentralización desde el centro para recuperar una legitimación erosionada, concediendo poco, transfiriendo responsabilidades y buscando descentralizar el conflicto... un proyecto de gobierno central que mantiene la dirección política y normativa... para controlar la educación¹⁴¹

La administración en turno definió la idea que la sociedad participara en la educación. El gobierno de Carlos Salinas escogió el principio del liberalismo social en la Educación, en donde el Estado mantiene la rectoría de la educación pero busca la participación social. El proceso anunciaba que la corresponsabilidad en la educación quería decir que se dejaba de lado el monopolio y la arbitrariedad en la educación. La educación era pública y por lo tanto no correspondía solamente al gobierno sino al Estado propiamente, y como consecuencia la sociedad tenía un papel que jugar. “El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional.”¹⁴²

Con la firma del ANMEB el gobierno de Carlos Salinas de Gortari buscó transferir a estados y municipios los servicios de educación básica y normal, incluyendo los recursos financieros necesarios. La idea era que la SEP mantendría la normatividad de los servicios de educación básicos y de la educación normal. También mantendría la rectoría de los planes de estudio. Además cada municipio contaría con un Consejo Municipal de Educación que tendría representantes del magisterio, padres de familia, instituciones educativas privadas, investigadores y otras instituciones sociales interesada en la educación. Adicionalmente en cada estado se establecería un Consejo Estatal de Educación. Éste tendría la representación del magisterio, los consejos municipales y la Asociación de Padres de Familia. También habría una representación de las instituciones de educación media y superior tanto públicas como privadas.¹⁴³

La descentralización educativa tenía objetivos administrativos que buscaban mayor eficiencia. Desde un punto de vista educativo teórico también era un proceso deseable,

¹⁴¹ Ricardo Uvalle Berrones *op. cit.*

¹⁴² Carlos Salinas de Gortari, 9 de octubre de 1989 citado en Alberto Arnaut, *op. cit.*, p. 275.

¹⁴³ Sobre la estructura que se buscaba en los Consejos de educación ver en: Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*, p. 175.

sobre todo si no solamente se descentralizaba la parte administrativa. Pero la descentralización educativa buscaba también mantener el control político de un grupo que simplemente había crecido demasiado. El SNTE agrupaba a más de un millón trescientos mil maestros. Sin duda era un gran apoyo en las urnas pero también un grupo difícil de controlar¹⁴⁴. Es esta dicotomía la que profundiza el problema. El SNTE se había convertido, por un lado en un gran aliado electoral; por el otro en un lastre para el proyecto educativo. Para el gobierno y el partido, el Sindicato no solamente exigía una fuerte representación en la división de plazas sino que además no estaba siendo tan efectivo como antaño al controlar a sus huestes. En el accionar de Salinas de Gortari había un componente adicional algunos autores refieren que Carlos Jonguitud Barrios apoyaba en la pre campaña a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y no a Carlos Salinas de Gortari¹⁴⁵

La estrategia era simple, al descentralizar la educación los problemas también se descentralizarían, el gran problema que representaba el SNTE pasaría a manos de los gobernadores. De la misma forma al descentralizar los problemas se descentralizaba el poder del Sindicato y por lo tanto la fuerza que representaba el mismo disminuía. No todos en el Sindicato se mostraban en contra de este proceso. Los dirigentes locales del Sindicato tendrían automáticamente más poder. Si cualquier descentralización es básicamente una redistribución del poder, cuando el SNTE mantuvo la unidad sindical, queda claro que el propio Sindicato no se descentralizó, sino simplemente permitió que la administración lo hiciera. Esto creó una asimetría política que a su vez es disfuncional y por lo tanto complica la situación si se quiere mejorar en aspectos de eficiencia y efectividad pues “la agenda laboral del que tiene más fuerza vuelve a imponerse a la agenda pedagógica del que repartió el poder”¹⁴⁶ Habría que agregar que no solamente es la agenda laboral la que se impone, es también la agenda política.

¹⁴⁴ María Esther Ibarra . "Cuestiona el SNTE educativo Nacional." Proceso num. 256,[PDF], 26 de septiembre de 1981.

¹⁴⁵ Vid . Carlos Ramírez *op. Cit.* y Pablo Latapí Sarre *op. cit.*

¹⁴⁶ Alberto Arnaut, *op. cit.*, p. 135.

Esta descentralización también permitiría lograr mayor eficiencia. El tamaño de la SEP por sí sola llegó a tener casi 600 mil empleados¹⁴⁷. Hay por lo tanto una lógica de eficiencia en la descentralización. Además dismantelar tal aparato burocrático permitiría redistribuir el poder. Había que mejorar la eficiencia interna: El sistema era lento e ineficiente y esto hacía que tuviese un alto costo. Se gastaba mucho en mantener la estructura y en algo cuya eficiencia interna era pobre: es decir el costo de la enseñanza era muy alto pues seguía habiendo un índice de eficiencia terminal muy bajo y los recursos que se iban a emplear para mantener el aparato burocrático eran sumamente elevados.¹⁴⁸ Jesús Reyes Heróles alguna vez describió a esa secretaria de estado como un elefante reumático. Habría una simplificación administrativa si las unidades tuvieran mayor autoridad y menor tamaño. ¿Porqué no buscar un sistema aún más eficiente y descentralizarlo todo?¹⁴⁹ Esto es un argumento válido, es lo que Uvalle llama una centralización factual del poder: mera doctrina. Es posible que la descentralización dirigida desde el centro evaluara sus posibilidades de intentar una descentralización más profunda –como la planteada en el gobierno delamadridista– y que decidiera que dar un paso aún más agresivo hubiera significado tomar un riesgo demasiado elevado; con fuertes posibilidades de terminar en un fracaso. Debemos pensar que una mayor descentralización tarde o temprano hubiera pasado por la desarticulación total del SNTE, y que esto era precisamente un punto nodal que el Sindicato quería evitar. El poder político electoral del Sindicato era latente y por lo tanto sólo se buscó una federalización que lograra acomodar a todos los jugadores políticos.

Con lo anterior, la situación político-laboral que guardaba la educación debe quedar clara. Pero ¿Cuál era la situación de la educación en sí? Antes de ver las particularidades del acuerdo y poder analizar sus éxitos y limitaciones es importante ver el estado en que se encontraba la educación.

Gilberto Guevara Niebla, considera que la educación dejó de ser factor de movilidad social en México. La educación y la forma en que ésta se maneja responden más a las

¹⁴⁷ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1982-1983*, SEP, México 1983.

¹⁴⁸ Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*, p.138.

¹⁴⁹ Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 295. (Las bases del federalismo..)

necesidades de poder de la burocracia educativa que a las necesidades puramente educativas de la sociedad.¹⁵⁰ “Se ha reproducido un mecanismo de discriminación social, los servicios educativos que se ofrecen a los grupos más pobres de la sociedad son los de peor calidad”,¹⁵¹ las áreas más pobres del país reciben a los maestros peor preparados, y el porcentaje de rotación laboral es mayor. Esto sin tomar en cuenta que los alumnos de estas áreas están peor alimentados y por lo tanto su capacidad de aprendizaje se ve limitada. A esto hay que agregar el centralismo de la educación en México, cuyo combate es parte de los objetivos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Académicamente, la educación sigue estando fuertemente centralizada. Ante esta situación es difícil imaginar que la educación mejorará sin una intervención del Estado que busque resarcir las inequidades que existen.

En cuanto al financiamiento, había una necesidad de mejorar la remuneración del docente, invertir en la investigación educativa y comenzar a distribuir los recursos con criterios educativos. México emplea un sistema denominado incrementalista que “adjudica el gasto del ciclo educativo inmediato anterior, denominado ‘gasto irreductible’ y añade un incremento en función de la inflación”.¹⁵²

Es indudable que la educación mexicana debe estar a la altura de lo requerido por los procesos productivos. Es necesario proveer con los conocimientos tecnológicos suficientes para que haya una fuerza de trabajo preparada para cubrir las expectativas de una economía heterogénea. Esta realidad no escapa a ninguna visión política filosófica. Poco tiene que ver con el modelo educativo con el que uno se identifica.

En cuanto a la participación social es importante lograr una articulación entre la sociedad civil y los órganos educativos. El Estado debe “recuperar su rectoría, superando las incursiones sindicales”¹⁵³.

¹⁵⁰ Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 16.

¹⁵² Carlos Ornelas, *op. cit.*, p. 283 (Las bases del federalismo)

¹⁵³ Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*, p. 26.

No existen muchos datos generalizados que nos permitan medir el aprendizaje de los alumnos antes de 2000. Es difícil medir la calidad académica de un país en donde el maestro califica de acuerdo a sus criterios y en donde no existen (hasta la fecha) estándares comunes. Lo que para un maestro puede ser digno de un 8 para otro puede representar un 6 y para uno más ser evaluado con un 10. Por lo tanto índices como el de reprobación son poco útiles y el de eficiencia terminal mide eficiencia pero no necesariamente calidad. Sin embargo, hay algunos datos que pueden ayudarnos a comprender y evidenciar el estado que guardaba la educación en México al momento de la firma del ANMEB. A continuación ofreceré algunos datos y estadísticas que permiten evaluar esta situación, con la salvedad de lo ya explicado.

En un examen de admisión a secundaria en 1988 en el Estado de Jalisco tomado por 42,367 estudiantes se obtuvieron en una escala del cero al diez los siguientes promedios: Comprensión de lectura, 8.34; ortografía, 6.84; ciencias sociales, 5.37; ciencias naturales, 4.96; matemáticas 4.15¹⁵⁴. Una prueba en 1983 en el Estado de Aguascalientes aplicada a 880 alumnos dio los siguientes porcentajes de reprobación: matemáticas, 86.1%; español 65.7%; ciencias sociales 38.9%¹⁵⁵. En tanto el examen aplicado por la UNAM para ingreso al bachillerato entre los años de 1976-1985 tuvo una calificación de corte (para todavía ingresar) de 3.5 (escala de 1 a 10) y hubo alrededor de 32,000 alumnos cuya calificación estuvo por debajo de esta calificación.¹⁵⁶

Cuantitativamente los resultados son mejores. El Cuadro 2 presentado anteriormente nos permite ver que entre 1960 y 1970 se registró un incremento porcentual en la matrícula educativa en primaria de 71.2% en tanto que en el incremento para aquellos años en secundaria fue del 360%. Una década después la matrícula para la educación primaria había crecido en 60.3% y la de secundaria en 180% más. Sin duda los esfuerzos por ampliar el alcance del servicio son indudables.¹⁵⁷ Sin embargo Guevara Niebla afirma

¹⁵⁴ Con información de Gilberto Guevara Niebla *op. cit.*, p. 32.

¹⁵⁵ *Ídem.*

¹⁵⁶ *Ídem* p. 33

¹⁵⁷ Los datos provienen de Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez, *op. cit.*

que 299,366 alumnos de entre seis y catorce años de edad quedaron excluidos de la primaria en el ciclo escolar 87/88¹⁵⁸.

Guevara Niebla también establece que la reprobación en la educación primaria era de alrededor del 10% pero que en el primer año escolar alcanzaba el 40%, particularmente en zonas rurales. Por lo que además debemos considerar la inequidad en los servicios y calidad educativos prestados. Además en 1988 sólo el 55% de los “niños que habían iniciado la educación primaria cinco años antes lograron terminarla”¹⁵⁹ Una vez más esto se ve agravado en zonas rurales y comunidades indígenas en donde la eficiencia terminal de primaria en 1986 era de sólo el 10%¹⁶⁰. En el ciclo escolar 1990-1991 la eficiencia terminal en primaria era del 70.1% en tanto que la deserción alcanzaba el 5.3%¹⁶¹. La población entre 13 y 15 años de edad atendida por el nivel secundaria era del 68.5% y existía un índice de absorción de los alumnos graduados de primaria del 82% pero una eficiencia terminal del 74.7%¹⁶²

El alfabetismo es otro buen criterio para medir la efectividad en los procesos educativos. El Cuadro3 muestra el porcentaje de alfabetas entre 1960 y 2005 entre las edades de 5 a 18 años. En estas cifras se puede apreciar cómo en 45 años el porcentaje de alfabetismo en los baremos de edad de la educación primaria secundaria y preparatoria ha aumentado de 54.2% en 1960 a un 85% en el 2005. Indudablemente es un logro importante. Sin embargo, hay que también destacar que en los últimos 15 años (1990 a 2005) la mejora total es solamente del 1.2%. Se debe entender que cuando se intenta mejorar el

¹⁵⁸ Gilberto Guevara Niebla *op. cit.* p.36

¹⁵⁹ *Idem.* P. 37

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ *Vid.* Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*,

¹⁶² *Ibid.*

Cuadro 3

México: Alfabetismo por grupo de edad y sexo 1960-2005¹⁶³

Año	Grupo de edad	Población			Alfabetismo			% Alfabetas		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1960	5-9	2,661,240	2,551,226	5,212,466	773,314	745,040	1,518,354	29.1	29.2	29.1
	10-14	2,196,930	2,081,422	4,278,352	1,571,887	1,489,477	3,061,364	71.5	71.6	71.6
	15-18	1,425,894	1,461,873	2,887,767	1,063,893	1,067,846	2,131,739	74.6	73.0	73.8
	Total	6,284,064	6,094,521	12,378,585	3,409,094	3,302,363	6,711,457	54.2	54.2	54.2
1970	5-9	3,932,300	3,792,300	7,724,600	1,420,100	1,422,600	2,842,700	36.1	37.5	36.8
	10-14	3,271,300	3,124,100	6,395,400	2,775,500	2,641,000	5,416,500	84.8	84.5	84.7
	15-18	2,088,300	2,122,400	4,210,700	1,797,200	1,783,500	3,580,700	86.1	84.0	85.0
	Total	9,291,900	9,038,800	18,330,700	5,992,800	5,847,100	11,839,900	64.5	64.7	64.6
1990	5-9	5,365,680	5,248,350	10,614,030	3,351,880	3,334,570	6,686,450	62.5	63.5	63.0
	10-14	5,250,440	5,187,870	10,438,310	5,017,970	4,961,200	9,979,170	95.6	95.6	95.6
	15-18	3,984,530	4,077,560	8,062,090	3,829,780	3,907,630	7,737,410	96.1	95.8	96.0
	Total	14,600,650	14,513,780	29,114,430	12,199,630	12,203,400	24,403,030	83.6	84.1	83.8
1995	5-9	5,245,184	5,089,665	10,334,849	2,891,289	2,909,609	5,800,898	55.1	57.2	56.1
	10-14	5,143,094	5,016,603	10,159,697	4,935,548	4,847,377	9,782,925	96.0	96.6	96.3
	15-18	3,960,776	3,984,473	7,945,249	3,800,576	3,843,475	7,644,051	96.0	96.5	96.2
	Total	14,349,054	14,090,741	28,439,795	11,627,413	11,600,461	23,227,874	81.0	82.3	81.7
2000	5-9	5,766,654	5,608,539	11,375,193	3,538,981	3,523,845	7,062,826	61.4	62.8	62.1
	10-14	5,502,313	5,381,312	10,883,625	5,328,761	5,236,867	10,565,628	96.8	97.3	97.1
	15-18	4,118,772	4,199,534	8,318,306	3,998,813	4,073,165	8,071,978	97.1	97.0	97.0
	Total	15,387,739	15,189,385	30,577,124	12,866,555	12,833,877	25,700,432	83.6	84.5	84.1
2005	5-9	5,452,210	5,279,860	10,732,070	3,293,670	3,253,960	6,547,630	60.4	61.6	61.0
	10-14	5,667,890	5,524,620	11,192,510	5,543,210	5,427,970	10,971,180	97.8	98.3	98.0
	15-18	4,227,310	4,266,730	8,494,040	4,140,020	4,188,690	8,328,710	97.9	98.2	98.1
	Total	15,347,410	15,071,210	30,418,620	12,976,900	12,870,620	25,847,520	84.6	85.4	85.0

¹⁶³ Datos obtenidos de Minnesota Population Centre. "Integrated public use micro data series- international version 4.0." Minneapolis. University of Minnesota 2008 con información del INEGI, censos Generales de población y vivienda 1960, 1970, 1990, 2000 y Censos de población y vivienda 1995 y 2005

alfabetismo de un país es probablemente más fácil pasar de un 60% a un 80% de alfabetismo que de un 80% al 100%, aunque la distancia entre las cifras siga siendo 20%. Evidentemente el último 20% de la población no atendida son los habitantes más marginados geográfica y económicamente, en donde lograr llevar los servicios educativos es, no solamente, más costo sino estratégicamente más complicado. El evaluar esta progresión en el alfabetismo como positiva o negativa es por tanto difícil aunque quien escribe reconoce un esfuerzo importante.

Más preocupante es el dato de la calidad de este alfabetismo, Guevara calcula también que en 1988 el analfabetismo funcional en personas mayores de 14 años era de 39%.¹⁶⁴ Sin embargo, en cuanto a la asistencia a clases los números muestran una situación aún más favorable. En el Cuadro 4 se puede ver que el porcentaje de asistencia entre los 5 y 18 años (baremos de edad de primaria a preparatoria) ha mejorado sustancialmente. En 1990 sólo el 50% de los jóvenes de esta edad asistían al colegio, en tanto 20 años después la cifra era del 72%.

Para el año 2008 esta ha aumentado a un 83%. Hay que tener en cuenta nivel preparatoria en México no forma parte de la educación básica. Sin duda estos números muestran una significativa mejoría y representa un paso importante. Empero, el que la asistencia mejore pero el alfabetismo no lo haga plantea dudas hacer surgir dudas sobre la calidad educativa. Finalmente presento en el Cuadro 5 el promedio de escolaridad por grupo de edad y sexo en el que también se puede percibir una mejoría importante y logros en cuanto a la accesibilidad de los servicios educativos. Sin embargo, una vez más los son datos cuantitativos que poco tienen que ver con la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado.

¹⁶⁴ Gilberto Guevara Niebla *op. cit.* p.36

Cuadro 4
Porcentaje del total de la población por grupo de edad que asiste a la escuela entre 1970 y 2005¹⁶⁶

Año	Grupo de edad	%Asistencia		
		Hombres	Mujeres	Total
1970	5-9	45.5	46.0	45.8
	10-14	72.4	67.1	69.8
	15-18	33.6	24.7	29.1
	Total	52.3	48.3	50.3
	1990	5-9	81.7	82.2
10-14		85.3	82.5	83.9
15-18		45.9	44.5	45.2
Total		73.2	71.7	72.5
1995		5-9	92.9	93.0
	10-14	90.8	88.1	89.5
	15-18	47.0	45.0	46.0
	Total	79.5	77.7	78.6
	2000	5-9	90.1	90.2
10-14		90.6	89.5	90.0
15-18		51.2	49.5	50.4
Total		79.9	78.7	79.3
2005		5-9	93.9	94.1
	10-14	92.7	92.8	92.8
	15-18	57.0	57.2	57.1
	Total	83.3	83.2	83.3

Cuadro 5
Años de escolaridad promedio por grupo de edad y sexo 1960-2005¹⁶⁵

Año	Grupo de edad	Años de escolaridad promedio		
		Hombres	Mujeres	Total
1960	5-9	0.5	0.5	0.5
	10-14	2.2	2.2	2.2
	15-18	3.2	3.1	3.2
	Total	1.8	1.9	1.8
	1970	5-9	0.5	0.6
10-14		3.0	2.9	3.0
15-18		4.6	4.2	4.4
Total		2.5	2.4	2.4
1990		5-9	0.9	0.9
	10-14	4.7	4.8	4.7
	15-18	7.4	7.3	7.4
	Total	4.0	4.1	4.1
	1995	5-9	1.1	1.2
10-14		5.0	5.2	5.1
15-18		7.8	7.9	7.8
Total		4.4	4.6	4.5
2000		5-9	1.1	1.1
	10-14	5.1	5.2	5.1
	15-18	8.0	8.1	8.1
	Total	4.4	4.5	4.4
	2005	5-9	1.2	1.2
10-14		5.5	5.6	5.5
15-18		8.7	8.9	8.8
Total		4.9	5.0	4.9

4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Con base en todo lo anterior se puede afirmar que cuando se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) la educación en México se encontraba anquilosada, respondía a una serie de intereses no educativos; administrativamente era poco eficiente y educativamente poco eficaz. Los resultados

¹⁶⁵ Datos obtenidos de Minnesota population Centre. "Integrated public use micro data series- international version 4.0.", Minneapolis. University of Minnesota, 2008 con información del Instituto Nacional de Geografía e Informática, Censos generales de población y vivienda, 1969,1970, 1990, 2000 y Conteos de población y vivienda 1995 y 2005

¹⁶⁶ Datos obtenidos de Minnesota population Centre. "Integrated public use micro data series- international version 4.0.", Minneapolis. University of Minnesota 2008 con información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, censos Generales de población y vivienda, 1970, 1990, 2000 y Conteos de población y vivienda 1995 y 2005

eran pobres. La modernización educativa era necesaria independientemente de cual fuese la visión que se tuviera para la misma. No importa si el proyecto fuera neoliberal o democrático educativo o algún otro, la realidad era la misma y el primer paso requería que la administración educativa fuera más fluida. Es por eso que la firma del ANMEB era un primer paso fundamental.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue firmado el 18 de mayo de 1992 entre el SNTE y los 31 Estados de la Federación. A lo que normalmente nos referimos como el ANMEB en realidad son una serie de 31 acuerdos entre la federación y cada uno de los estados mediante los cuales se descentraliza la educación.

El Acuerdo busca educación de alta calidad para i) fortalecer la soberanía nacional, ii) mantener una economía nacional en crecimiento y iii) se debe a la presencia de nuestro país en el mundo.

La modernización del país, según el Acuerdo requiere de una nueva relación entre el Estado y la sociedad y entre el gobierno federal y los otros niveles de gobierno. Establece también la necesidad de una mayor participación de la sociedad en la educación. El Acuerdo se enmarca en una de las tesis políticas del gobierno de entonces: el liberalismo social y afirma que “de acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país”¹⁶⁷

El ANMEB establece que la educación básica:

...impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas... Además una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad avícola e industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias¹⁶⁸

Si nos detenemos a analizar ese pequeño extracto es difícil no estar de acuerdo con él. Por supuesto que cualquier educación debe preparar al educando para una vida productiva,

¹⁶⁷ "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.", México, 1992. [PDF] p. 56.

¹⁶⁸ *Ibid.*

pero el Acuerdo presta atención a aquellas cuestiones que le son indispensables al Estado para buscar el bien común me refiero a la búsqueda de, “mejores condiciones generales de alimentación, salud, actitudes cívicas más positivas y solidarias”. Empero, también es cierto que este mismo extracto se preocupa más por proveer a la sociedad de individuos más productivos económicamente, que por formar ciudadanos con una verdadera vocación de participación social.

Además se precisa en el ANMEB que:

Más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativo, si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional¹⁶⁹

Hay diez claras metas plasmadas en el Acuerdo. Estas diez metas han tenido diferentes niveles de éxito y la siguiente revisión de las mismas permitirá evaluar los alcances y limitaciones del Acuerdo. Los diez puntos nodales del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa son:¹⁷⁰

1. La extensión de la cobertura de los servicios educativos y la reducción de los índices de reprobación y deserción.
2. El Gobierno Federal asegurará el carácter nacional de la educación, formulará los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal y aprobará todos los materiales didácticos empleados en estos niveles.
3. El establecimiento de procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.
4. El traspaso de los bienes muebles e inmuebles así como de las plazas docentes para que los gobiernos estatales se encarguen de la dirección de los establecimientos educativos de la educación básica y normal en todas sus modalidades.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 7

¹⁷⁰ El acuerdo no tiene una numeración además de los diez objetivos presentados en este trabajo hay otros objetivos que establece el acuerdo pero que este autor no considera fundamentales o medidas que en el mismo acuerdo están establecidas como emergentes. Por lo tanto la numeración es un simple orden y no se presentan por grado de importancia.

5. Transferencia de recursos suficientes para que cada estado se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura de los servicios educativos.
6. El reconocimiento de cada gobierno estatal del SNTE “como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal”.¹⁷¹
7. Los gobiernos estatales adquieren la responsabilidad de proponer a la SEP el diseño de contenidos regionales para su inclusión en los planes de estudio.
8. Creación de consejos escolares municipales y estatales que sean colegiados y tengan la representación de maestros, padres de familia, comunidad y autoridad.
9. Los gobiernos estatales promoverán los consejos municipales para que cada vez en mayor grado los municipios sean los encargados directos de los bienes muebles e inmuebles en sus demarcaciones mediante la transferencia de recursos de los estados a los municipios.
10. Creación de la carrera magisterial.

Repasemos el resultado que estos diez puntos han tenido.

La extensión de la cobertura

Como se vio anteriormente en el Cuadro 1, desde 1960 la matrícula escolar venía incrementándose sostenidamente. Esta tendencia no paró a partir de la firma del ANMEB. Siete años después de la firma del ANMEB la matrícula escolar había crecido en casi dos millones de educandos, como lo muestra el Cuadro 6. Hay que hacer notar que el crecimiento se da particularmente en los niveles de preescolar y secundaria, lo que indica que en efecto, un mayor número de educandos elevaron el promedio de años que asistieron a la escuela. Pero quizá un mejor indicador sea la que muestra el Cuadro 7 en donde podemos ver el crecimiento en el porcentaje de atención a la demanda entre 1990 y 1997. En otras palabras, si bien en Cuadro 6 muestra un crecimiento de casi dos millones de educandos (un incremento de 7.6%), en cuanto se toma en cuenta el crecimiento

¹⁷¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.", *op.cit.* p. 10.

Cuadro 6Matricula escolar por área de 1990 a 1999¹⁷²

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
1990-1991	2,734,054	14,401,588	4,190,190	21,325,832
1995-1996	3,196,951	14,574,202	4,687,335	22,458,488
1998-1999	3,378,429	14,640,000	5,084,277	23,102,706

Cuadro 7Porcentaje de atención a la demanda en la educación básica
entre 1990 y 1997¹⁷³

Año lectivo	Porcentaje de atención a la demanda
1990-1991	59.9
1991-1992	59.3
1992-1993	59.7
1993-1994	60.4
1995-1996	61.3
1996-1997	62.5

poblacional esto solamente representa una mejoría en la atención a la demanda de alrededor del 2.6% . Podemos por lo tanto afirmar que si bien si hay una extensión en la cobertura ésta no logró impactar en mayor medida en el crecimiento de la demanda en términos reales.

Para medir si se cumplió el primero de los diez puntos señalados como los objetivos del ANMEB también podemos revisar los datos del Cuadro 8 que presenta el crecimiento de escuela por área entre 1990 y 1999. Si bien los números de infraestructura, matrícula total e incluso porcentaje de atención a la demanda todos van en aumento, es claro que este

¹⁷² Con datos de Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*,

¹⁷³ Con datos de José Antonio Mejía Ayala, "Federalismo e innovación educativa en México. El Caso Nuevo León en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999

aumento es relativo. Debido a que el Acuerdo no maneja objetivos precisos es difícil definir si esto puede o no ser considerado un éxito. Además debemos tomar en cuenta que

Cuadro 8

Escuelas por áreas entre 1990-1999^{174*}

Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
1990-1991	46,736	82,280	19,228	148,244
1995-1996	60,972	91,884	23,437	176,293
1998-1999	68,136	99,627	26,743	194,506

todos estos indicadores mostraban una mejoría lenta pero paulatina desde antes de la firma del ANMEB. Sin embargo, no se puede negar el postulado que la extensión de la cobertura de los servicios educativos se vio incrementada; pero también se puede afirmar que no hay evidencia que muestre que esto se dio como resultado de la firma del ANMEB, pues como se acaba de afirmar estos indicadores mostraban de tiempo atrás mejorías progresivas.

En cuanto a los niveles de reprobación los números son más alentadores. También lo son aquellos que indican el porcentaje de deserción y la eficiencia terminal. Como se puede ver en los Cuadros 9 y 10 la deserción promedio en primaria se ha reducido significativamente. Es decir aquellos que sí logran comenzar su educación primaria tienden a terminarla. La reprobación también tiene una tendencia a la baja, aunque como ya se explicó anteriormente, en un sistema escolar en donde no existe la estandarización en las calificaciones, este dato es poco válido pues queda la duda de si es el resultado es mejor porque los alumnos han mejorado y la calidad de la educación ha mejorado o si los maestros reprueban a menos alumnos como consecuencia del efecto que un alto número de reprobados puede tener en sus aspiraciones a un mejor salario; idea que se explicará con mayor detalle posteriormente.

¹⁷⁴ Con datos de Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*

* Es importante hacer notar que una sola instalación puede albergar a más de una escuela. Por ejemplo una instalación que tenga dos turnos es contabilizada como dos escuelas

Cuadro 9Deserción, reprobación y eficiencia terminal en la educación primaria entre 1990-1998¹⁷⁵

Ciclo escolar	Deserción promedio en el ciclo de primaria (%)	Reprobación promedio en el ciclo de primaria (%)	Eficiencia terminal (%)
1990-1991	5.3	10.1	70.1
1995-1996	3.0	7.8	80.0
1998-1999	2.7	7.1	85.6

Cuadro 10Índice de absorción y de deserción y eficiencia terminal de secundaria entre 1990-1999¹⁷⁶

Ciclo escolar	Índice de Absorción (%)	Índice de Deserción (%)	Eficiencia terminal de secundaria (%)
1990-1991	82.3	9.5	74.7
1995-1996	87.0	7.7	75.8
1998-1999	90.7	9.2	76.1

Los números parecen indicar que un gran número de alumnos que terminan la primaria son absorbidos por el sistema de educación secundaria. En este rubro en 10 años, la mejoría ha sido sustancial, no así el porcentaje de deserción que ha fluctuado después de diez años ha permanecido prácticamente sin cambio en alrededor del 9% (Cuadro 10). Es así como podemos concluir que los promedios de reprobación han mejorado pero que estos datos poco nos dicen sobre la supuesta mejora en la educación a nivel cualitativo, que es finalmente el objetivo nodal del ANMEB. Es más, si el nivel de deserción, con todo y sus fluctuaciones, se ha mantenido más o menos sin cambio quiere decir que en números reales un mayor número de educandos que entran a secundaria no la terminan, aunque, por otro lado también significa que un mayor número por lo menos la comienzan. De cualquier forma el progreso es poco satisfactorio, y más importante, tampoco parece registrar una mejoría como resultado de la firma del Acuerdo.

¹⁷⁵ *Ibid.*¹⁷⁶ *Ibid.*

El carácter nacional de la educación

Es indudable que este objetivo sí se ha cumplido: La SEP ha mantenido el control sobre los planes de estudio a nivel nacional. Sigue siendo el único organismo que aprueba el uso de materiales didácticos (libros de texto) a nivel nacional. En este sentido, se puede argumentar que la cohesión del sistema educativo nacional está garantizada.

Procedimientos de evaluación del sistema educación nacional

En cuanto a la implantación de procedimientos de evaluación del sistema educativo, el panorama tampoco es muy positivo. Entre la firma del ANMEB y el año 2000 no hay ningún esfuerzo distintivo por evaluar el sistema educativo mexicano que no pase por las mismas estadísticas que se producían previo a la firma del Acuerdo (matriculas, índices de reprobación y/o eficiencia terminal, etcétera). En el año 2000 México tomó parte en una prueba estandarizada de evaluación para niños de 15 años de edad. La prueba del programa para la evaluación de los alumnos, conocida por PISA por sus siglas en inglés (*Programme for International Student Assessment*), es organizada por la OCDE. Los resultados fueron muy pobres. Se volvió a participar en esta prueba en el 2003 con resultados similares. A partir del 2006 los alumnos de tercero y sexto de primaria, así como tercero de secundaria han sido evaluados por un examen estandarizado para matemáticas y español llamado Enlace. La calidad educativa de dicho examen se ha puesto en entredicho, pero es el primer esfuerzo sistematizado por evaluar la educación en México por medio de un examen estandarizado. ¿Cómo evaluar esto? Dentro de las fechas que marca este estudio- hasta el año 2000- he de decir que este punto del ANMEB fue un fracaso. Al día de hoy quien escribe mantiene que no se ha avanzado gran cosa, pues el examen de Enlace es de una pobre calidad, empero se comienza a cumplir con una meta firmada más de diez años atrás. Además la evaluación por agentes externos siguen siendo un factor de conflicto entre el Sindicato y el gobierno. El SNTE ha tratado de evitar las evaluaciones pues las consideran un elemento exógeno al sistema educativo nacional. Esto es particularmente preocupante pues la evaluación del sistema educativo nacional forma parte de las evaluaciones tomadas en cuenta en la carrera magisterial. Es quizá esta, otra de los motivos por los que el Sindicato se mantiene reacio a pruebas ejecutadas por organismos externos.

El traspaso de los bienes muebles e inmuebles

Es la cuarta meta identificada en este Acuerdo unos de los puntos más importantes del mismo y uno en donde claramente se tuvo éxito. Sin lugar a dudas en un tiempo récord se llevó a cabo el traspaso de un gran número de bienes muebles e inmuebles. “Se transfirieron a los estados 513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos y 3,954,000 horas-salario, lo que en total representa alrededor de 700 mil trabajadores de la educación, y se realizó el trámite legal de desincorporación de alrededor de 100 mil inmuebles y 22 millones de bienes muebles”¹⁷⁷

En los cuadros 11 al 13 se puede apreciar que hubo un cambio dramático entre el año escolar del 91-92 al año escolar 92-93 en cuanto al sostenimiento presupuestal de las escuelas en los tres niveles de educación básica. En tanto que en 1992 el 72% de las escuelas preescolares, el 71% de las primarias y el 69% de las secundarias dependían presupuestalmente de la federación. Para el año 2000 solamente el 9.5% de los preescolares, 6.5% de las primarias y 7.9% de las secundarias eran responsabilidad directa de la SEP. Además hay que recordar que a la fecha las escuelas del Distrito Federal no se han desincorporado por lo que fuera de esta entidad, es un número mínimo de escuelas que no han pasado a ser responsabilidad estatal. Sin duda, desde el punto de vista de eficiencia administrativa, éste fue un paso exitoso. Es también claro que, como mencioné anteriormente, si bien el SNTE no se federalizó, los problemas relativos a la planta docente sí se difuminaron al ser los estados de la República y no el gobierno central el titular de la relación laboral.

La transferencia de recursos

La transferencia de los recursos era fundamental para el ANMEB. Una de las razones elementales para la firma de este Acuerdo era poder lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos. Lo que es una realidad es que el porcentaje de recursos que provienen de los estados directamente casi no creció entre 1993 y 2000¹⁷⁸. Uno de los mayores problemas es que la descentralización debe permitir a los gobiernos estatales decidir

¹⁷⁷ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades Op cit. p.123*

¹⁷⁸ Cfr. Pablo Latapi Sarre, Manuel Ulloa Herrero, *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo o op.cit.* y María del Carmen Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México op. cit*

Cuadro 11Número de preescolares en México por tipo de sostenimiento presupuestal 1990-2000¹⁷⁹

Sostenimiento	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Preescolar Federal	1,970,581	2,003,140	248,526	261,436	269,976	294,748	297,273	316,085	327,063	323,887
Preescolar Estatal	529,286	546,060	2,361,588	2,464,997	2,568,468	2,637,262	2,687,877	2,721,910	2,730,776	2,749,976

Cuadro 12Número de primarias en México por tipo de sostenimiento presupuestal 1990-2000¹⁸⁰

Servicio y Sostenimiento	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Primaria Federal	10,273,981	10,242,688	973,477	979,935	1,007,829	1,024,112	1,019,538	1,008,059	997,726	971,845
Primaria Estatal	3,241,823	3,240,242	12,529,501	12,567,126	12,642,831	12,695,165	12,704,281	12,662,992	12,665,683	12,703,089

Cuadro 13Número de secundarias en México por tipo de sostenimiento presupuestal 1990-2000¹⁸¹

Servicio y Sostenimiento	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Secundaria Federal	2,912,082	2,869,874	443,571	443,671	442,792	444,667	442,072	430,971	422,987	415,318
Secundaria Estatal	937,994	950,864	3,414,243	3,553,838	3,710,718	3,909,821	4,030,360	4,140,677	4,269,434	4,393,030

¹⁷⁹ Secretaría de Educación Pública Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Planeación y Programación, *Estadística histórica del sistema educativo nacional* [en línea], México, SEP, 2002 <http://sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>, consultado 30/08/09.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

cómo se distribuirán los recursos transferidos. Sin embargo, los estados encuentran que la mayoría de los recursos que el gobierno central transfiere se canalizan a los salarios de los profesores”¹⁸² Además muchos de los estados de la federación no tienen posibilidades de generar recursos propios y esto ha generado que crezca una desigualdad importante. En tanto que el gobierno de Chihuahua ha podido aportar hasta el 25% de los recursos ejercidos en la educación del estado, Hidalgo sólo ha aportado el 3.6%¹⁸³ . A pesar de todo ello los funcionarios de la SEP reportan un sistema más eficiente en donde en primer término los recursos se destinan en función del número de alumnos y no en función de programas, lo que ha permitido que algunos estados hagan una mejor gestión de los recursos económicos. Empero, en la medida que los propios gobiernos locales no puedan generar mayores recursos propios, sin duda la administración federalizada de los recursos será mejor, pero el margen de maniobra es mínimo pues no existirá la capacidad económica para invertir en programas educativos ya que todo parece estar etiquetado a salarios y lo que “sobra” al mantenimiento de inmuebles.¹⁸⁴ Es de llamar la atención que el gasto educativo por alumno creció en un 13.8% al año de la firma del ANMEB, cifra por demás positiva. Sin embargo, para que ese crecimiento por alumno no se volvió a dar, Entre 1993 y el año de 1999 el gasto educativo por alumno se incrementó en solamente a incrementarse en 2.7%, a un ritmo de 0.45% por año (Cuadro14).

Cuadro 14

Gasto educativo por alumno (pesos constantes de 1999)¹⁸⁵

Año	Gasto Educativo por alumno	Cambio porcentual anual en el periodo ¹⁸⁶
1988	3,480.5	----
1992	5410.7	13.8
1993	6,838.7	26.3
1999	7,027.4	0.45

¹⁸² María del Carmen Pardo (Coord.) *Federalización e innovación educativa en México op.cit p.* 114

¹⁸³ *Ibid.* p118

¹⁸⁴ *Cfr.* María del Carmen Pardo (Coord.) *Federalización e innovación educativa n México op cit.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

Sin duda el efecto inmediato del Acuerdo es perceptible pero no lo es a mediano plazo, sobre todo cuando consideramos que, antes de la firma del ANMEB, el gasto por alumno había crecido en un 35% entre 1988 y 1992. Hay que aclarar que a medida en que las cifras son más grandes o hay una mayor cantidad de educandos, la cantidad total real que se requiere para alcanzar un incremento porcentual igual a uno pasado es siempre mayor. Es decir son cifras que vuelven a mostrar un gran esfuerzo económico pero que no logran alcanzar cifras similares a países desarrollados (ver Cuadro 15)¹⁸⁷

Cuadro 15

Gasto público en seis países seccionados¹⁸⁸

País	Cantidad por estudiante a dólares estadounidenses de 1993
Estados Unidos	7,341
Canadá	6,466
Francia	3,379
Israel	3,162
Hungría	1,532
México	1,102

Claramente podemos ver como Israel invierte tres veces más que México, en tanto que nuestros socios comerciales Estados Unidos y Canadá invierten entre seis y siete veces más por alumno. Desde esta perspectiva los aumentos en el gasto público por alumno logrados después de la firma del ANMEB, distan mucho de los niveles que se dan en otros países.

¹⁸⁶ El cambio porcentual anual en el periodo se calculó de acuerdo a la siguiente fórmula.
$$\left(\frac{\left(\frac{\text{año actual} - \text{año anterior}}{\text{año anterior}} \right) * 100}{\text{número de años en el periodo}} \right)$$

¹⁸⁷ Cifras en base a Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*, p. 122

¹⁸⁸ *Ibid.*

El SNTE como titular de las relaciones laborales

Este punto es crucial para comprender el que se haya firmado el ANMEB. Para que el SNTE estuviera dispuesto a firmar el Acuerdo, el reconocimiento del Sindicato como titular de las relaciones colectivas de trabajo fue un factor crucial. Este es el punto que si bien permitió el Acuerdo, es probablemente la razón por la que el mismo ha fracasado en cuanto a los objetivos no políticos-administrativos del mismo. Como he dicho antes, la educación se federalizó pero el Sindicato no. Es también el área en donde los expertos en la materia coinciden que en la medida en que el Sindicato mantenga un poder tan férreo será difícil que haya mayores avances sustanciales en dicha área. Anteriormente se explico cómo el gobierno salinista veía la necesidad de lograr la descentralización al tiempo que intentaba mantener el músculo electoral que representaba el SNTE. El resultado es el reconocimiento de la titularidad en las relaciones laborales, que si bien permitió la firma del Acuerdo, también es uno de los factores que han ido más en detrimento de la educación nacional. De alguna forma permitió que el Sindicato encontrara un reacomodo corporativo dentro de una nueva estructura administrativa, que permitía que el sistema funcionara de forma menos costosa y más eficiente. Incluso, al día de hoy, cuando los vínculos electorales entre el PRI y el Sindicato no existen tan claramente como en el pasado, el peso específico del Sindicato ha estado presente tanto en materia electoral, como en la negociación de puestos y políticas educativas. El SNTE continúa siendo el factor sin el cual cualquier iniciativa educativa que se presente, estará destinada al fracaso sin el apoyo del Sindicato. Un Ejemplo de ello es la Alianza por la Calidad Educativa, esfuerzo de reforma educativa impulsado en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y en el que una vez más la forma en que se dictan las políticas de gobierno en cuanto a la educación es mediante acuerdos entre la SEP y el Sindicato.

El diseño de contenidos educativos regionales

Por otra parte, el desarrollo de contenidos educativos regionales ha tenido éxito en algunos estados de la República. En algunos estados como Nuevo León o Aguascalientes las experiencias docentes han sido positivas y el Acuerdo ha permitido que exista, a la par de un claro liderazgo y control de los contenidos generales por parte de la SEP el desarrollo de experiencias docentes que llevan la realidad local a los programas de

estudio. El problema sin duda recae en la falta de un acuerdo firme y vinculatorio y por lo tanto los esfuerzos e historias de éxito se circunscriben a experiencias locales y aisladas y no a un desarrollo, sí regional en su ejecución, pero nacional en su alcance.

Creación y promoción de los Consejos Escolares

Los puntos ocho y nueve se refieren a la participación social. Es también otra de las grandes tareas pendientes por resolver. El ANMEB claramente establece que:

La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal¹⁸⁹

Indudablemente éste es quizá el aspecto que más ha quedado a deber de los acordados en el ANMEB. No debe resultar sorprendente pues representa, por mucho, el área en el que el Sindicato se ve más amenazado. Para el Sindicato la representación social es un factor exógeno indeseable. Para otros es un factor de control de la sociedad, para unos más, - y me incluyo- es un proceso que debe dinamizar la educación en el país y ser un vehículo para que sea más incluyente, relevante y democrática. Como se puede ver en los Cuadros 16 y 17 aún falta mucho por cubrir en materia de los Consejos de Participación Social. Otro ejemplo para ilustrar la falta de avance en este rubro es que en la Alianza por la Calidad Educativa firmada en el Sexenio de Felipe Calderón (diecisiete años después de la firma del ANMEB), la creación de los Consejos Escolares de Participación Social en todas las escuelas continúa siendo un objetivo por alcanzar.¹⁹⁰ Habría también que poner en duda la calidad misma de los consejos y su posibilidad real de participación. Evidentemente el hecho de que el SNTE haya mantenido la titularidad de las relaciones de trabajo, también jugado un papel específico para que este aspecto muestre un pobre avance. Catorce años después de la firma del Acuerdo y trece años después de que la nueva ley General de Educación hiciera de los consejos un requerimiento legal, aún faltaban por instalarse el 54.04 % de los consejos municipales y el 37.12% de los consejos escolares. Y como dije antes, esto solamente son las cifras, es

¹⁸⁹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.", *op.cit.* p. 6

¹⁹⁰ SEP, *Alianza por la Calidad Educativa*, 16 de mayo de 2008 [en línea], en <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/alianzaporlcalidaddelaeducacion>, consultado 30 septiembre de 2008

válido poner en tela de juicio el efecto real que éstos han tenido en el desarrollo de los procesos educativo locales.

Cuadro 16

Consejos Municipales en México en 2006¹⁹¹

Número Total de municipios	2452
Número total de consejos municipales	1127
Consejos municipales faltantes	1325
Porcentaje de Consejos municipales faltantes	54.04%

Cuadro 17

Número de consejos escolares en 2006¹⁹²

Número de escuelas Básicas	212742
Número de Consejos Escolares	133771
Consejos escolares faltantes	78971
Porcentaje de consejos escolares faltantes	37.12%

Vinculados a los cuadros anteriores no es difícil suponer que la participación municipal recalca en la meta número 9 tampoco ha mostrado gran avance. El espíritu del Acuerdo marca como deseable que eventualmente el mismo proceso de federalización se viera reflejado en un proceso de municipalización de la educación con el fin de que los recursos y el manejo de la educación fueran aún más eficientes y sobretodo aún más relevantes a las necesidades locales. Ninguno de los estados de la República al día de hoy se ha planteado o ha intentado un proceso similar al que el ANMEB aspiraba se llevara a cabo a nivel local.

La carrera magisterial

Finalmente la creación de la carrera magisterial sí se llevó a cabo. La carrera magisterial es un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente. La idea es que

¹⁹¹ Con información de SEP, *Consejo Nacional de Participación Social*, [en línea], en <http://www.conapase.sep.gob.mx:8090/>, Datos de 2006, consultado 24 de marzo 2008

¹⁹² *Ibid.*

ejerciendo la misma función los maestros puedan acceder a mejores niveles salariales, con base en su experiencia, resultados y capacitación. Sin lugar a dudas esto fue uno de los resultados más positivos del Acuerdo y así como el SNTE es un factor negativo primordial en aquellos aspectos del Acuerdo que han fracasado, es el mismo Sindicato un factor fundamental en la promoción de esta última meta. Empero, como todo, no está libre de algunos problemas. El principal siendo uno de los criterios que permiten acceder a un escalafón salarial más alto. Si bien considerar la experiencia, el grado de estudios alcanzado por el maestro y la capacitación permanente a la que se someta el magisterio son todos factores objetivos y medibles, el cuarto factor no lo es. Este se refiere al desempeño de sus alumnos. Como se explicó anteriormente, en un país en donde no existen criterios de evaluación estandarizados (un maestro es libre de definir que estándar responde a un 10 o un 7 o un 5), las calificaciones de los alumnos son arbitrarias y dependen del maestro, que ahora tendrá un aliciente más para que sus calificaciones reflejen mejores resultados independiente del verdadero nivel alcanzado por los alumnos, (razón por la que las cifras de reprobación son en general de poca utilidad). El problema va más allá de los efectos que pueda tener en la objetividad de criterios que evalúan la carrera magisterial; se trata de uno de los problemas académicos increíblemente no resueltos por el sistema educativo nacional.

Sin embargo no se puede escatimar la importancia de un sistema que permitió solamente en el primer año una mejora salarial de 23% a los maestros que cumplieran con el perfil.¹⁹³

—0—

En suma, de las diez metas del ANMEB destacadas en este trabajo, solamente tres podemos catalogar que se han llevado a cabo y con un resultado positivo. Me refiero a la certeza del carácter nacional de la educación, el traspaso de los bienes muebles y la creación de la carrera magisterial. Tres más presentan algunos avances pero los resultados no son del todo satisfactorios o no parecen estar vinculados a motivos imputables a la firma del Acuerdo. Estos son los avances en la cobertura del sistema

¹⁹³ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades Op cit. p.165.*

educativo nacional y en la reducción los índices de reprobación, la transferencia suficiente de fondos y el reconocimiento del SNTE como titular de las relaciones laborales, que si bien sí se ha llevado a cabo, su efecto adverso me lleva a ponerlo en esta categoría. Finalmente en cuatro metas el avance es pobre o nulo. Estos son el establecimiento de un sistema de evaluación del sistema educativo nacional, la elaboración de contenidos regionales de estudio, la creación de consejos de participación social así como la eventual municipalización de los bienes muebles de la educación básica.

Cuantitativamente hablando parecería que el ANMEB ha sido un fracaso, sin embargo, no es tan sencillo. Los avances que sí se dieron fueron fundamentales para evitar el colapso administrativo y por lo tanto, académico del sistema educativo nacional. Son pasos que sin duda tarde o temprano sentarán las bases de nuevas reformas que podrán tener efectos más positivos y relacionados de manera más estrecha con el modelo educativo. Al mismo tiempo el Acuerdo protege al Sindicato que tanto daño ha hecho a sus agremiados y al sistema educativo nacional. Valdría la pena preguntarse si el mejor acuerdo es aquel acuerdo al que se puede llegar. Es decir, si consideramos que el gobierno en turno no pretendía poner la estabilidad del país en juego, pues otro tipo de reforma educativa aún más profunda necesariamente tendría que ir por completo en contra de los intereses del SNTE, entonces, (y desde ese punto de vista), el ANMEB es el reflejo del mejor acuerdo posible en ese momento. El problema es que el mejor acuerdo posible, no ha podido cumplir con sus propios objetivos a cabalidad, haciendo que futuros avances sean más difíciles de lograr, puesto que el ANMEB ha permitido que el SNTE se acople a una nueva estructura sin poner en riesgo su propia estructura interna y por lo tanto su poder.

5.Los retos del sistema educativo nacional a partir de la firma del ANMEB

La importancia de este acuerdo radica en que a pesar de sus limitaciones ha sido un sólido cimiento para re-estructurar el sistema educativo nacional. Había sin duda una

necesidad para mejorar la eficiencia y la eficacia de la Secretaría de Educación Pública. Más importante aún era el que las decisiones educativas, aunque fuesen las administrativas, se tomaran en un entorno más local. En un ánimo de incrementar la participación política nacional y desregular un aparato burocrático centralizado, era importante regresar a los estados algunas de sus atribuciones. Sin duda hay una mayor eficiencia económica al descentralizar a los empleados de la secretaría y su patrimonio. Hay una mejor capacidad de mantener y expandir el sistema educativo mexicano de acuerdo con las necesidades estatales. La evaluación de dichas necesidades debe poderse hacer de mejor forma a nivel estatal. Antes de la firma del ANMEB doce estados¹⁹⁴ no contaban con un sistema estatal educativo o era un sistema educativo poco desarrollado, ahora todos los estados cuentan con sistemas estatales de educación.

El ANMEB significó también un impulso al desarrollo de los maestros por medio de la carrera magisterial que ha resultado fundamental y que sin duda se debe seguir desarrollando pues es indudable la importancia de que el magisterio nacional este económicamente bien retribuido. Además el proceso de desarrollo horizontal debería permitir que eventualmente que la lealtad del maestro recaiga en la escuela y no en el Sindicato. Sin embargo, bajo los criterios en que actualmente se otorgan las promociones de la carrera magisterial esto es probable que no ocurra. Esto es debido a que es la Comisión Nacional SEP-SNTE la responsable de dictaminar las solicitudes en la Carrera Magisterial; es decir el sindicato sigue siendo juez y parte. No solamente forma parte de la Comisión sino que la co-preside.¹⁹⁵

Pero el proceso de la carrera magisterial no se escapa de viejos y viciados procesos sindicales. En la carrera magisterial existen 5 niveles diferentes, para aspirar un nivel con una mejor retribución económica es necesario que el maestro apruebe un examen, haya asistido y apruebe cursos de capacitación y reciba evaluaciones positivas de su desempeño por parte de la comisión mixta que forman funcionarios de la SEP y el

¹⁹⁴ Estos Estado son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas. Los estados de Baja California Sur, Michoacán y Tabasco crearon una Secretaría de Educación Estatal. *Cfr.* Pablo Latapi y Manuel Ulloa Herrero, *op. cit.*, p. 55

¹⁹⁵ SEP, *Lineamientos Generales de la Carrera Magisterial*, [en línea], en http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_6_Sistema_de_Evaluacion, 2007, consultado 31 de mayo de 2009

SNTE. Se han denunciado casos de venta de exámenes entre profesores, comisiones en escuelas que otorgan a todos los maestros la más alta calificación y otras prácticas que en nada contribuyen a mejorar la calidad del magisterio.¹⁹⁶

Por otra parte, el Acuerdo significó un entendimiento entre el gobierno y el sindicato mismo que se había venido buscando durante más de veinte años y sí bien el ANMEB no es el final del camino, sí representó un primer y sólido paso en la dirección correcta.

Sin embargo, los retos que afronta el sistema educativo nacional no han desaparecido. Es fundamental que se siga trabajando para abatir los índices de analfabetismo, la eficiencia terminal de primaria y secundaria y es evidente que se debe mejorar los índices de participación social (ver Cuadro18). La marginalidad educativa que se da en algunas áreas, la preparación del magisterio y la modificación y adecuación de los planes de estudio siguen siendo retos por afrontar. Sin embargo, debemos también tomar en cuenta que en cuanto a los números relativos a la disminución del analfabetismo, existirán límites estructurales, que harán prácticamente imposible alcanzar cifras de cobertura del 100%. Además los procesos educativos estarán enteramente ligados a las circunstancias económicas que existan en ese momento. La inversión en la educación es necesaria. Es por ello, que es la calidad y efectividad de la educación la que se torna cada vez más importante y ya no tanto el número de escuelas o el alcance puramente numérico del sistema educativo nacional.

Satisfacer la nueva demanda educativa creada a partir de la obligatoriedad del nivel preescolar es otro de los retos que el sistema educativo nacional debe solucionar. Esto sin contar, aquellos que tienen que ver con otras ramas y niveles del sector, tales como bibliotecas, la educación media superior, técnica, vocacional y universitaria.

La firma del ANMEB permitió que se diera una nueva situación en la que el sistema educativo nacional pudiera adaptarse a las nuevas realidades. Pero aún queda mucho por

¹⁹⁶ Nurit Martínez, *Corrupción, obstáculo en carrera magisterial*, El Universal.com 12 de julio de 2004 [en línea], http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_notas=113156&tabla=nacion, Consultado 18/04/09

hacer. Es indudable que uno de los grandes problemas del ANMEB es el reconocer al sindicato como poseedor de las relaciones laborales a nivel nacional. El sistema educativo nacional tarde o temprano tendrá que afrontar esta situación. Si bien es cierto que el sistema no es un total rehén del Sindicato, como llegó a serlo en los sesentas y ochentas en donde los procesos de decisión y promoción eran tomados por el sindicato, queda claro que, en la medida en que la relación sindical-SEP siga pasando por cuestiones político electorales, –y no simple y sencillamente como una relación político – educativa y laboral, – el sistema educativo nacional seguirá sufriendo. Coincido con aquellos analistas que señalan que tarde o temprano el sindicato tendrá que federalizarse. Sin embargo, la actividad político electoral del sindicato parece cada día más activa. Ejemplo de esto es la cercana relación que existe entre el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el SNTE. Existía posibilidad de que la alternancia en el gobierno diera pie a una nueva relación entre éste y el Sindicato, sin embargo, esto no sucedió así, y los dos gobiernos panistas han mantenido una relación de trabajo en donde las decisiones educativas tienden a evitar la confrontación con el Sindicato. Por el contrario las acciones de gobierno parecen mantener la idea de que la titularidad de las relaciones de trabajo debe mantenerla el SNTE. En este sentido, la capacidad de transformación y adaptación de SNTE a las nuevas realidades políticas del país son destacables, y merecen un estudio profundo por si solas.

Es primordial que haya una descentralización de las funciones del Sindicato y que su lugar lo tome una confederación de sindicatos. Además sería deseable que otros sindicatos locales de maestros puedan tener la representatividad y titularidad de las relaciones colectivas de trabajo en diferentes estados. Esto haría que la misma representación sindical estuviera más cercana a la realidad de las escuelas: sindicatos más pequeños, focalizados o secciones con mayor independencia, necesariamente se enfocarían en las situaciones educativas y laborales que afectan a una sector de escuelas más focalizada en una región; por lo tanto podríamos suponer que el interés de estos sindicatos recaería en la particular problemática de dicha zona escolar. Mientras esto no suceda habrá una situación poco democrática y los maestros seguirán siendo rehenes de su propio sindicato pues la promoción, (aún la promoción horizontal con la nueva carrera

magisterial), estará ligada a su suerte sindical, y el sindicato seguirá tomando decisiones que tengan en primer plano su presencia nacional y el poder político alcanzado.

No se trata de terminar con la fortaleza sindical o destruir al SNTE, pero como hemos visto esta organización ha bloqueado sistemáticamente el progreso del sistema educativo nacional. Además en la medida que el sindicato sea un poder de facto más en la toma de decisiones será difícil que las decisiones se tomen de acuerdo al bien común, pues como hemos explicado, muchos sectores prefieren ver por el bien corporativo. Es necesario que el Sindicato vuelva a ver por el bien del Sistema Educativo Nacional, y sus agremiados y no por el mantenimiento de cuotas de poder.

PARTICIPACION SOCIAL

El ANMEB estableció la necesidad de avanzar en el rubro de la participación social. La idea es comparable a una ciudadanía de la educación. El concepto parte de que aquel que está directamente afectado por la educación debe de tomar parte en las decisiones que las aquejan.

El ANMEB estableció la necesidad de instalar consejos de participación social en los siguientes niveles: nacional, estatal, municipal y escolar. Cada escuela contaría con un consejo que incluiría la participación de maestros, padres de familia y la comunidad. Esta estructura se repetiría a nivel municipal, estatal y nacional.

El Cuadro 18 muestra que lo poco que se ha avanzado en la mayoría de los estados en la conformación de los consejos escolares y municipales. También contrasta el porcentaje de avance con la eficiencia terminal y el grado de analfabetismo. Si bien hay excepciones, se puede ver que hay una alta correlación en los estados en los que el porcentaje de los consejos municipales faltantes es alto y aquellos en donde los índices de eficiencia terminal y analfabetismo también lo son. Sería poco serio afirmar que es debido a la instauración de estos consejos escolares, municipales, y estatales que las

Cuadro 18Consejos municipales y escolares por Estado y eficiencia terminal y analfabetismo estatal en el 2006ⁱ

Estado	Municipios	Consejos Municipales	Consejos Municipales Faltantes	Porcentaje de consejos municipales faltantes	Escuelas Básicas	Consejos Escolares	Consejos Escolares faltantes	Porcentaje de consejos estatales faltantes	Eficiencia terminal Primaria	Eficiencia terminal secundaria	Índice analfabetismo estatal
Aguascalientes	11	11	0	0.00%	1690	1514	176	10.41%	95.8%	78.9%	3.7%
Baja California	5	5	0	0.00%	3513	2100	1413	40.22%	93.0%	77.7%	1.0%
Baja California Sur	5	5	0	0.00%	878	741	137	15.60%	99.1%	85.4%	3.3%
Campeche	11	11	0	0.00%	1833	1430	403	21.99%	90.5%	73.8%	9.4%
Chiapas	118	42	76	64.41%	17282	8588	8694	50.31%	82.2%	78.5%	18.9%
Chihuahua	67	0	67	100.00%	6074	3224	2850	46.92%	89.0%	78.6%	3.6%
Coahuila	38	36	2	5.26%	4099	2627	1472	35.91%	96.3%	82.7%	4.5%
Colima	10	10	0	0.00%	1020	863	157	15.39%	91.3%	72.7%	4.5%
Distrito Federal	16	0	16	100.00%	3170	3170	0	0.00%	98.3%	85.5%	2.6%
Durango	39	39	0	0.00%	4900	2732	2168	44.24%	93.7%	78.0%	4.5%
Estado de México	124	0	124	100.00%	19828	19578	250	1.26%	94.5%	81.7%	5.5%
Guanajuato	46	43	3	6.52%	10388	7725	2663	25.64%	91.2%	76.4%	9.5%
Guerrero	81	65	16	19.75%	10118	6203	3915	38.69%	85.4%	70.4%	17.7%
Hidalgo	84	34	50	59.52%	7552	6144	1408	18.64%	99.0%	85.0%	12.2%
Jalisco	125	124	1	0.80%	12333	9866	2467	20.00%	91.4%	76.0%	5.1%
Michoacán	113	0	113	100.00%	10975	2392	8583	78.21%	88.1%	67.2%	11.7%

Morelos	33	25	8	24.24%	2606	1431	1175	45.09%	95.4%	85.2%	7.7%
Nayarit	20	20	0	0.00%	2705	2256	449	16.60%	96.3%	82.9%	7.4%
Nuevo León	51	41	10	19.61%	6085	4525	1560	25.64%	97.4%	85.0%	2.7%
Oaxaca	570	0	570	100.00%	11751	8141	3610	30.72%	88.1%	78.0%	17.8%
Puebla	217	210	7	3.23%	11122	10226	896	8.06%	93.4%	83.7%	12.2%
Querétaro	18	0	18	100.00%	3313	659	2654	80.11%	97.8%	76.6%	7.7%
Quintana Roo	8	0	8	100.00%	1674	1338	336	20.07%	98.6%	82.7%	5.4%
San Luis Potosí	58	58	0	0.00%	7867	5603	2264	28.78%	93.9%	82.5%	8.9%
Sinaloa	18	18	0	0.00%	6152	5000	1152	18.73%	85.3%	79.8%	7.3%
Sonora	72	42	30	41.67%	4066	3271	795	19.55%	93.6%	80.6%	3.3%
Tabasco	17	16	1	5.88%	4802	3758	1044	21.74%	91.6%	80.6%	7.7%
Tamaulipas	43	42	1	2.33%	5084	1881	3203	63.00%	93.2%	82.5%	2.8%
Tlaxcala	60	0	60	100.00%	1866	190	1676	89.82%	98.0%	82.7%	6.5%
Veracruz	210	68	142	67.62%	20039	1545	18494	92.29%	90.3%	81.2%	12.7%
Yucatán	106	106	0	0.00%	3129	2150	979	31.29%	91.1%	76.0%	9.7%
Zacatecas	58	56	2	3.45%	4828	2900	1928	39.93%	91.1%	75.3%	6.3%

ⁱ Con información de SEP, *Consejo Nacional de Participación Social*, [en línea], en <http://www.conapase.sep.gob.mx:8090/>, Datos de 2006, consultado 24 de marzo 2008

entidades han mejorado la eficiencia terminal y disminuido el analfabetismo. Es más probable que esta correlación se explique por que tienden a ser Estados con mayores ingresos y por lo tanto tienen un porcentaje menor de población en comunidades poco accesibles y en situaciones de pobreza extrema. Sin embargo, la tendencia si muestra una mayor participación social en estos estados y sin duda la participación de la sociedad es algo deseable. Empero, como he establecido antes, este es uno de los factores al que mayormente se opone el Sindicato. La participación social en la educación necesariamente debe de traer mayor transparencia en las decisiones que afecten a la educación. Sin embargo, para el Sindicato representan un factor exógeno que enturbia el control educativo y por lo tanto el poder que este conlleva.

La idea de los consejos de participación social y el Consejo Nacional de Participación Social son elementos que podrían llevar a la democratización de la educación en México. Son elementos que coadyuvarían en el desarrollo de políticas educativas de estado y son parte fundamental para seguir avanzando en la descentralización de la educación en México pues serían órganos que permitirían la descentralización de algunas decisiones académicas y no solamente de cuestiones administrativas.

El tema de cómo fomentar la participación social parece ser uno de los puntos más álgidos. Es también uno en el que el SNTE se ha mostrado mas férreo a ceder. Esto se puede explicar debido a que no importa si las reformas que se buscan sean de corte neoliberal o democrático equitativas, –hemos establecido que ambas buscan la participación social–; el problema recae en que la forma en que se busque esta participación social, quizá sea uno de los elementos que ayuden a definir en mayor medida el tipo de educación que se busca. El que los individuos tomen mayores decisiones y que las escuelas respondan a las necesidades de los padres de familia y sus hijos, como la oferta responde a la demanda de los consumidores, es una forma de que la sociedad esté más inmiscuidos en las decisiones a nivel escuela, aunque a nivel individual. Por otra parte, el que se busque que la sociedad aporte su interés en modelar la escuela como un espacio- reflejo de la sociedad y un ámbito en que los educandos adquieran el conocimiento de aquellos valores que nos unen; el que la escuela sea un

espacio público, de interés público, es otra forma en que la sociedad puede participar de la educación. En ambos casos, se requiere la participación del maestro: es nodal. Pero en ambos casos la estructura del SNTE se ve debilitada si las decisiones se están tomando fuera del ámbito de influencia del Sindicato. Además serían organismos necesariamente académicos y el Sindicato siempre ha hecho de todas las comisiones y organismos a las que pertenece una mezcla intereses académicos y políticos.

A catorce años de la firma del ANMEB nos debe preocupar que poco más se haya hecho por seguir avanzando en la descentralización del sistema educativo nacional. Más aun parece no haber una clara idea de hacia donde se quiere avanzar. En la medida que no podamos liberar las decisiones educativas de los procesos puramente políticos, será difícil ver avances tangibles en la educación. Es imperativo que México desarrolle políticas de Estado en materia educativa, que los carriles por los que se conduzca la política educativa estén libres de problemas coyunturales no educativos. La educación de un país no puede estar respondiendo a problemas que resultan poco importantes si se toma en cuenta el verdadero impacto potencial que la educación puede tener en el desarrollo de un país. Las decisiones educativas como pocas, deben ser tomadas con parámetros de mediano y largo plazo, sólo así podrán ser verdaderamente productivas. Sin embargo, en la medida que estas decisiones sigan siendo decisiones tomadas por cada gobierno, será difícil avanzar. La labor no es menor, se requiere de la participación de maestros, padres de familia, autoridades educativas, empresas, instituciones de educación superior, empleadores, partidos políticos, legisladores. Requiere de una visión de Estado. Es necesario que los diversos sectores sociales políticos y económicos de este país encuentren un referente común en la educación. Es un compromiso altamente moral. Es replantearse qué es lo que nos hace una nación y por qué queremos seguir juntos. Es encontrar aquellos elementos que nos hacen iguales y no diferentes, aquellos preceptos y normas en las que estamos de acuerdo. Sólo a partir de ahí se puede construir un sistema educativo nacional que esté por encima de disputas políticas y sindicales y que permita el crecimiento y atención que el sector requiere. No se puede seguir recomponiendo el sistema cada seis años.

¿Cómo llevar este deseo a la praxis? Sería necesario transformar el Consejo Nacional de Participación Social en un Consejo Educativo Nacional¹⁹⁷ y dotarlo de una autonomía con la que no cuenta en este momento. Además de autonomía en materia pedagógica-educativa, su jerarquía tendría que ser mayor a la de la SEP. El Consejo Educativo Nacional tendría que ser un grupo conformado por expertos y con representación de los sectores más amplios de la sociedad (maestros, padres de familia, el sindicato, intelectuales, científicos, partidos políticos y organizaciones empresariales). Este grupo debiera estar dotado con la facultad, en un primer término de proponer cambios al currículo nacional y eventualmente de asentarlos. El proceso sería gradual. El Consejo legitimaría a la educación nacional, sería una verdadera representación del Estado y no una política de gobierno. El Consejo necesariamente tendría que tener comisiones expertas que permitan que maestros y pedagogos sean los que dirijan las decisiones académicas.

El Consejo determinaría la dimensión social que los cambios curriculares tendrían. Esta dimensión se daría a base de una serie de valores que nos definan como nación y que el Estado tenga interés en promover. Cuestiones tales como: honestidad, responsabilidad, solidaridad social, aprecio de nuestra identidad histórica, etcétera. Los valores enlistados se podrían discutir, modificar, ampliar o reducir, pero lo importante es que el Estado los defina a través del propio Consejo.

Es también fundamental precisar un porcentaje curricular que quedaría a la discreción de los consejos estatales educativos, municipales y escolares, permitiendo así que la educación tuviera una relevancia nacional, pero que también la tuviera de forma regional, municipal y local. Los consejos de participación social, de esta manera no tendrían que significar una intromisión a la educación, pues la mayoría estaría definida por parámetros nacionales y estatales. Pero al mismo tiempo se permitiría que cada escuela tuviera en alguna parte del currículo diferencias que reflejaran la realidad particular de la sociedad

¹⁹⁷ Cfr. Juan Prawda, Gustavo Flores, *op. cit.*

a la que sirve. De esta forma la educación, que es un elemento aglutinador del Estado, tendría un sentido de pertenencia no al gobierno sino a la sociedad en su conjunto.

RECAPITULACIÓN

El presente trabajo comenzó por cuestionar cuál era el papel del Estado en la educación. Quedó establecido que el papel del Estado en la educación es fundamental: es una tarea intrínseca al Estado pues es un elemento de cohesión y de identidad nacional, sin soslayar su importancia al preparar a los futuros ciudadanos para ser productivos a la sociedad y al país.

Explicamos cuál es el papel del Estado en la educación mexicana y como ha habido un esfuerzo por re estructurar este rol, mismo que ha sido afectado por otras relaciones de poder principalmente aquellas relacionadas a la política sindical y el papel que ha jugado el sindicato como órgano político del PRI. A partir de esta realidad exploramos como después de la revolución mexicana el sistema educativo nacional fue paulatinamente centralizándose y creciendo, junto al Sindicato, cómo el sistema llegó a un punto en el que fue necesario buscar un cambio –la descentralización –misma que fue bloqueada por un sindicato que había crecido al amparo de sistema educativo nacional y que se había posicionado como una de las organizaciones corporativas dentro del sistema político electoral mexicano más importante. Hablamos también de las particularidades de la reconfiguración de la educación nacional que pasaron por dos factores fundamentales; la caída del grupo sindical Vanguardia Revolucionaria y la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Se ha analizado porqué este fue un punto importante para la educación nacional sus alcances pero también sus limitaciones.

Finalmente hay una serie de propuestas sobre el rumbo que puede tomar el sistema educativo mexicano. Independientemente de si estos pasos se toman o no, debe quedar en claro que la educación es un bien común y que por lo tanto debe ser un elemento fundamental de la política de una nación. Empero, es particularmente importante que esta política sean incluyente y libre de cualquier dogma partidista. Debe realmente ser un

acuerdo nacional. Un referente en que las mayorías y las minorías encontremos un punto en común que nos permita desarrollar las políticas con la vigencia necesaria para que surtan efecto sin que esto signifique que permanezcan estáticas. Es fundamental que el Estado mexicano vuelva a inspeccionar las relaciones de poder entre el sindicato y el gobierno. En que, sin perder sus derechos, y reconociendo que hay un gran trecho por mejorar en sus condiciones de trabajo, se encuentre la verdadera eficiencia y efectividad requeridas y se asegure que el sistema educativo nacional no quede rehén del sindicato de maestros. Es indudable que para que haya una mejora en la educación del país esta sólo se podrá hacer de forma exitosa con los maestros. Son pieza fundamental y estratégica en el desarrollo educativo de cualquier país. Las reformas educativas se deben hacer con ellos y no, como parece que sólo ha sido posible hasta el momento, a pesar de ellos. Hay sin lugar a dudas un factor de corresponsabilidad que el sindicato debe asumir. Como he dicho antes, tarde o temprano el Sindicato tendrá que federalizarse. Lograr esto será probablemente el siguiente paso crucial que quedará marcada como un punto de quiebre positivo en el camino, como lo fue la firma del ANMEB.

La tarea que viene por delante es titánica y se debe de hacer, pues si no se hace, serán los particulares quienes seguirán llenando los huecos que el Estado por negligencia deje descubiertos. Sin embargo, los particulares responderán a sus intereses y no al interés del bien común. De ser así estaremos perdiendo la posibilidad de –en palabras de Ernest Renan– seguir haciendo grandes cosas juntos.

Bibliografía

Acevedo, Jorge. "Renán, Ortega y la idea de Nación" Centro de Estudios Públicos, s/fecha[en línea] http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1050_1207/rev38_acevedo.pdf.

Anderson, Gary. "Hacia una participación auténtica: Deconstrucción en los discursos de las reformas participativas en la educación." *En Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, 2002. pp. 367

Arnaut Salgado, Alberto, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización educativa, 1889-1994*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1998. pp. 343

Arrijoa Rodríguez, Mario Leoncio, "Política educativa en México" [en línea] s/fecha, México, Universidad Abierta, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/A/Arrijoa%20Mario-Politica%20educativa.htm>, consultado 26/04/08

Beltrán Luis, Prieto Figueroa, *El Estado y la Educación en América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1977. pp. 303

Campa, Homero. "En el SNTE no hay Cacique; "Solo nos orienta": Jaime Aguilar." *Proceso*, 30/01 1989.

———. "En menos de 24 horas cayó el otro "guía moral" y subió su sombra. En Los Pinos y Gobernación el SNTE cambio con todo y líderes." *Proceso*, 1/05 1989.

———. "Los maestros, aún sin madurez para realizar elecciones abiertas y directas, dice Jonguitud." 20/02 1989.

———. "Vanguardia contraataca con paros y marchas y la disidencia los voltea." *Proceso*, 18/08/ 1989.

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. "Decreto de Creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos", Conaliteg. en www.conaliteg.gob.mx. [consultado Date Access

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Sistema Internet de la Presidencia, 2003, [en línea] www.constitucion.gob.mx

Correa, Guillermo, Salvador Corro. "Los sindicatos sirven más a los patrones, a los líderes y al PRI. Adiós a la huelga: derecho en receso, congelado entre el miedo, el paternalismo y la represión." *Proceso*, 18/05/ 1996.

Corro, Salvador. "Unidad en el SNTE, Sólo si los maestros deciden, dice Edgar Robledo." *Proceso*, 4/02/ 1981.

"Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano 24 de junio de 1793." En *Lecturas básicas para el módulo de: Historia y Sociedad. Mexico*: Universidad Autónoma Metropolitana, s/fecha. pp. 553

Delgado Moya Arturo, " Modernización Educativa" El Porvenir.com 24 de septiembre de 2005[en línea], México D.F, http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=30211

Documento de discusión tomo 1 [PDF]. SNTE, 2006 2006] en http://pdfdownload.bofd.net/pdf2html.php?url=http%3A%2F%2Fwww.snte.org.mx%2Fpics%2Fpages%2Fdiscusion_base%2Ftomo1.pdf.

Documento de discusión tomo 2 [PDF]. SNTE, 2006 2006]. en http://pdfhtml.ganjalinux.org/pdf2html.php?url=http%3A%2F%2Fwww.snte.org.mx%2Fpics%2Fpages%2Fdiscusion_base%2Ftomo2.pdf.

Durkheim, Émile, *Educación y Sociología*, México, Ediciones Coyoacán, 1996. pp. 131

Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 1992. pp. 18

Ferández Lomelín Ma Teresa, Margarita Zorrilla, *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000: Una mirada a contraluz*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003. pp.529

Fichte, Johann Gottlieb, *Discursos a la nación alemana*, Madrid, Tecnos, 1988. pp. 292

Galarza, Gerardo. "Los Priistas niegan que Salinas y Gutiérrez Barrios intervienen en sindicatos." Proceso, 29/04/ 1989.

Gordillo Morales, Elba Esther. "El ANMEB y el SNTE" s/fecha, [en línea] en <http://www.wenceslao.com.mx/snte32/ps-discursofirmaanmeb.htm>.

———. "¿Por qué el SNTE suscribe la propuesta de modernización educativa?" 1992 [en línea], en <http://www.wenceslao.com.mx/snte32/ps-discursofirmaanmeb.htm>.

Gordon, Liz: Geoff Whitty. "¿Una mano a la "mano invisible"? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda." *En Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Gránica, 2002. pp. 367

Guevara Niebla, Gilberto, *La Catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. pp. 336

Hernández Juárez, Francisco, María Susana Xelhuantzi-López, *El sindicalismo en la reforma del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 184

Ibarra, María Esther. "Cuestiona el SNTE educativo Nacional." Proceso, 26/09 1981.

———. "Descentralización: mismos vicios, ahora en manos de los gobernadores." Proceso, 27/08/ 1983.

———. "La descentralización pone al borde del fin al imperio de Jonguitud." Proceso, 12/02/ 1983.

INEGI, *Estadísticas Educativas de Hombres y Mujeres*, México, [PDF], 200, INEGI, pp. 308

Kuehn, Larry, "¿Afecta el ALCA a la Educación?", Buenos Aires, [PDF], s/fecha, http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/Alca_ideal/Alca_ideal_16.pdf. Trabajadores de la Educación Argentina, consultado 28/04/08

Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2004. pp. 364

Latapí Sarre, Pablo, Manuel Ulloa Herrero, *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, México: UNAM: Fondo de Cultura Económica, 2000. pp. 170

López Narváez, Froylán. "Jonguitud para secretario." Proceso 1982.

Loyo Aurora (coord), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaza y Valdes, 1997, pp. 305

Maquiavelo, Nicolas, *Obras políticas*, La Habana, Instituto del libro Cubano, Editorial de Ciencias Políticas, 1971. pp. 373

Martínez Nuri, *Corrupción, obstáculo en carrera magisterial*, El Universal.com 12 de julio de 2004 [en línea], http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_nota=113156&tabla=nacion Consultado 18/04/09

Mejía Ayala, José Antonio, "Federalismo e innovación educativa en México. El Caso Nuevo León" en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (Coord), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999 pp.578.

Minnesota population Centre. "Integrated public use micro data series- international version 4.0.", Minneapolis. University of Minnesota 2008 con información del INEGI, censos Generales de población y vivienda 1960, 1970, 1990, 2000 y Censos de población y vivienda 1995 y 2005

Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México* México, Fondo de Cultura Económica, , 1993. pp. 234

Nardowski, Mariano. "Monopolio Estatal y elección de escuela en la Argentina." *En Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Ediciones Granica, 2002. pp. 367

———; Nores, Milagros; Andrada, Myriam. "Nuevas tendencias en políticas educativas: Alternativas para la escuela pública." *En Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Ediciones Granica, 2002. pp. 367

Noriega Chávez, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1989-1994*, México, Plaza y Valdes, 2000 pp.240.

Ornelas, Carlos. "Las Bases del Federalismo y la Descentralización de la Educación." en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 117: Universidad Autónoma de Baja California, 2003.

———, *El Sistema Educativo Mexicano: la transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas: Nacional Financiera: Fondo de Cultura Económica, 1995. pp. 371

Orozco, José Luis, *La revolución corporativa*, México, D.F., Fontamara, 2004. pp. 201

Popkewitz, Thomas S., *Sociología política de las reformas educativas El poder/saber en la enseñanza la formación del profesorado y la investigación*, Madrid, Morata, Educación Crítica, 1994. pp. 295

Prawda, Juan: Gustavo Flores, *México educativo revisitado: reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México, Océano, 2001. pp. 317

Ramírez, Carlos. Indicador Político- "EEG, los pasos de Robles y Jonguitud El SNTE, imagen de cacicazgo elbista" *La Crisis*, 2005, [en línea] en <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum04|20050804022449>.

Renan, Ernest, *¿Qué es una nación?*, Madrid, sequitur, 2006. pp. 95

Salinas de Gortari, Carlos, *México, Un paso difícil a la Modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000. pp.1393

SEP, *Alianza por la Calidad Educativa*, 16 de mayo de 2008 [en línea], en <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/alianzaporlcalidaddelaeducacion>, consultado 30 septiembre de 2008

SEP, *Lineamientos Generales de la Carrera Magisterial*, [en línea], en http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_6_Sistema_de_Evaluacion, 2007, consultado 31 de mayo de 2009

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez, *Historia de la educación pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. pp. 645

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Estatuto del Sindicato [en línea], México, SNTE Sección XIV, <http://www.snte14.org/estatutos/estatutos.htm>, consultado 27/04/08.

Tooley, James. "Justificación de las soluciones de mercado en educación." *En Nuevas tendencias en políticas educativas Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Ediciones Granica, 2002. pp. 367

Trejo Guillermo , Claudio Jones, Norma Alvarez, Luis Vergara, *et.al. Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, México, Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, 1992. pp. 264

Trejo Delabre, Raúl, *Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988*, México, Siglo XXI, 1990, p. 420.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el Caso de México." *En Gestión y Estrategia (Edición Internet)*: Departamento de Administración de la universidad Autónoma Metropolitana, 2005.

Vargas, Márquez, Wenceslao. *Comités Ejecutivos Nacionales Desde 1943* 28 diciembre 2006, S/fecha en línea]. en <http://www.wenceslao.com.mx/snte32/comitesnacionales.htm>.

Vázquez, Josefina Zoraida, *Ensayos sobre historia de la educación en México*, México, D.F., Colegio de México, 1981. pp. 234

Xantomila, Gabriel, "Recortan presupuesto para enciclomedia", *El Sol de México*, México DF, 1 noviembre de 2007, sección A p. 5

Zapata, Francisco, *El conflicto sindical en América Latina*, México, D.F., Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1986. pp. 228