

III. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS CUATRO POLÍTICAS

Como se indicó en el prefacio, el propósito de este tercer capítulo es analizar y comentar, a la luz de las opiniones recogidas de los titulares de la SEP entrevistados y de otras informaciones, las políticas de Estado derivadas del ANMEB.

Ya en el capítulo I se ha definido lo que entendemos por política de Estado: caracterizada principalmente por su mayor estabilidad temporal y por el compromiso de gobiernos sucesivos respecto de ella, debe o suele cumplir otros requisitos para merecer tal rango.

Como se ha explicado, del ANMEB, por su estructura misma, derivan grandes políticas de Estado en cuatro ámbitos: la descentralización de la educación básica y normal; la elevación de la calidad educativa que considera principalmente la renovación de los planes, programas y libros de texto; el magisterio, y la participación de la sociedad en la escuela.

Al analizar cada política procederemos por cuatro pasos:

- 1) Afinarla y precisarla, considerando sus antecedentes y su evolución (con las expresiones cambiantes que ha experimentado en el periodo); es un paso esencialmente descriptivo que procura contextualizar la gestión de cada titular.
- 2) Comentar la proyección de esa política de Estado en el sexenio 2001-2006. Tanto las metas y propósitos del PNE como las actividades realizadas en los primeros tres años permiten apreciar la vigencia y modalidades de estas políticas.
- 3) Analizar comparativamente las opiniones de los entre-

vistados respecto del enfoque y tratamiento que dieron a la política en cuestión.

4) Formular algunas observaciones críticas.

El análisis de las políticas se complementará, al final de este capítulo, con el de la problemática del SNTE, dado que el poder de este organismo constituye la gran limitación de los propósitos y proyectos de las autoridades de la SEP. Como las entrevistas tocaron este tema con amplitud, se sistematizarán las opiniones de los cuatro entrevistados.¹

LA DESCENTRALIZACIÓN

Antecedentes

En el caso de la descentralización de la educación básica es relativamente fácil distinguir entre el concepto fundamental de la misma y las expresiones cambiantes que fue adquiriendo al correr del tiempo. El propósito estaba claro mucho antes de la firma del ANMEB: consistía en poner fin a la concentración de atribuciones en la SEP y transferir éstas a las autoridades estatales; en cada entidad había hasta 17 representantes de programas federales educativos, en general carentes del necesario poder de decisión y sin coordinación entre ellos. Con este propósito se dieron pasos graduales desde los años setenta y se

¹ En el análisis de estas políticas no se ha pretendido considerar las diversas investigaciones relacionadas con ellas; sólo ocasionalmente se mencionarán algunas. Remitimos al lector interesado en este ejercicio al volumen 9 de los estados de conocimiento de la investigación educativa recientemente publicados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever, 2003); en él se recopilan, resumen y comentan los estudios publicados sobre “políticas educativas” durante la década 1992-2002, categorizando dichas políticas en rubros bastante semejantes a los que aquí empleamos.

Respecto de las investigaciones sobre el sindicalismo magisterial remitimos también al lector al volumen 8 de estos estados de conocimiento, como se indica en el apartado final de este capítulo.

contaba con una estrategia detallada para poner en práctica dicha transferencia, negociada con las partes involucradas.

El plan de educación de Porfirio Muñoz Ledo (1977) incluía como “lineamiento básico” “desconcentrar la responsabilidad de impartir educación”, lo cual fue retomado en los “objetivos” de Fernando Solana.

Antes de la descentralización la SEP preparó la “desconcentración” de la educación básica; en 1974 se crearon nueve unidades de Servicios Educativos regionales y 30 subunidades de Servicios Descentralizados en capitales estatales y otras ciudades importantes, para desahogar trámites administrativos. Pocos años después, en 1978, se crearon las delegaciones estatales (SEP, 1982, vol. I, p. 4). La *Memoria* del sexenio 1976-1982 registra que bajo el quinto objetivo (de los cinco que compendiarían entonces las políticas de esa administración) —que era “aumentar la eficiencia del sistema educativo”— el segundo de sus programas, con carácter de prioritario, consistía en “desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos” (SEP, 1982, vol. I, p. 23). La meta correspondiente a este programa establecía que a finales del sexenio funcionaría en cada entidad una delegación con las atribuciones de “normar, controlar y evaluar los servicios educativos” y que el sistema de pagos, así como otras funciones administrativas, operarían en forma desconcentrada. Por desconcentración se entendía que la autoridad central mantendría el control pero delegaría funciones a las autoridades estatales; tal fue el carácter de las delegaciones que entonces se crearon.

Respecto, por ejemplo, del ejercicio del presupuesto, en la fase de desconcentración éste seguía siendo administrado centralmente, pero se preveía que, a mediano plazo, lo sería por la autoridad estatal (SEP, 1982, vol. I, p. 39).

A finales del sexenio 1976-1982, creadas ya las delegaciones, eran las autoridades estatales las que operaban, administraban y planeaban los servicios de preescolar, primaria, secundaria, educación física y normal; acreditaban, certificaban,

incorporaban y registraban profesiones; y realizaban la mayoría de los trámites administrativos y de la Oficialía Mayor, incluyendo la emisión de cheques para el pago de todo el personal federal en el estado. Además se crearon 31 centros SEP. La *Memoria* asienta que "la desconcentración es, sin duda, un proceso irreversible que dejará su huella en el desarrollo futuro del sistema educativo nacional" (SEP, 1982, vol. I, p. 364).

Este proceso fue acompañado de medidas financieras tendientes también a la federalización. Se procuró, mediante los convenios firmados con los gobiernos estatales, que el gasto educativo federal se repartiera más equitativamente entre las entidades, y que el gasto educativo de éstas, así como el municipal y el privado, tuvieran mayor representación proporcional en el gasto educativo nacional. Para esto se creó en la Dirección General de Recursos Financieros, un área especial responsable del control presupuestal.

A pesar de estos avances hacia la descentralización se comprobaba a finales de ese sexenio un conjunto de problemas y limitaciones (SEP, 1982, vol. I, p. 257): falta de recursos para hacer frente a las nuevas funciones de las delegaciones y a la capacitación del personal; desajustes jurídicos y administrativos; entorpecimiento de trámites y movimientos del personal y resistencia de algunos funcionarios a radicar fuera de la capital; asimismo hubo una excesiva rotación del personal de las delegaciones.

Un dato interesante es que ya desde 1978 se creó un grupo de trabajo compuesto por la SEP, la SHCP y la de Programación y Presupuesto para analizar los problemas financieros y proponer bases de solución, y al año siguiente se inició un fondo complementario de 1 500 millones de pesos para gastos educativos, que se distribuiría conforme a tres criterios: las necesidades educativas de los estados, su situación financiera y los recursos propios que destinaran a la educación. En esta medida se puede ver en germen lo que serían más tarde los fondos que integran el Ramo 33 del presupuesto federal.

Lo esencial, por tanto, en el propósito de descentralizar la educación básica era la transferencia a los estados de los fondos federales y la operación de los niveles escolares involucrados; esto se realizó como efecto inmediato de la firma del ANMEB; en el capítulo I expusimos cómo se llevó a cabo esta operación por el secretario Zedillo.

Evolución

1993-2000

Ornelas, autor de un importante proyecto de evaluación de los efectos del ANMEB (Ornelas, 2000), realizado en 10 entidades federativas en 2000, caracteriza como sigue a los "ganadores" y "perdedores" de la descentralización:

—La SEP pretendía, con el ANMEB, culminar su propósito de descentralizar la enseñanza básica, remodelar sus propias funciones (normativa, evaluativa y compensatoria); lograr mayor eficiencia acercando las decisiones a quienes éstas afectan (en conformidad con repetidas recomendaciones del Banco Mundial); incentivar el incremento del gasto educativo de los estados, y fragmentar el poder del sindicato o, al menos, establecer con él un nuevo pacto con el fin de descentralizar los conflictos magisteriales. De hecho la SEP logró con el ANMEB: culminar un proceso iniciado dos décadas antes; redefinir sus funciones, y en cierta manera establecer un arreglo distinto con el SNTE al hacer intervenir a los gobiernos estatales como nuevos actores en las negociaciones sindicales.

—Los gobiernos estatales lograron convertirse gradualmente en actores efectivos respecto del desarrollo de sus subsistemas educativos; controlar grandes cantidades de recur-

sos, sin que esté clara su obligación de rendir cuentas sobre ellos;² nombrar a los principales funcionarios de dichos subsistemas, cuyo poder por cierto (en función del monto de recursos que manejan, a veces superior a todo el presupuesto estatal) se ha incrementado notablemente, e intervenir en las negociaciones laborales y sindicales. Por otra parte, también han logrado que la educación adquiriera un nuevo rango en la vida política de su entidad, incluso en las coyunturas electorales, y tener la oportunidad de lanzar iniciativas en este campo que den a su estado una fisonomía propia.

—*El SNTE*, al que Ornelas califica como “el gran ganador”, logró efectivamente mantener su estructura nacional, titularidad contractual y muchas de sus características corporativas; continuar su control sobre el total de las cuotas sindicales de más de un millón de maestros; seguir siendo el interlocutor nacional en las negociaciones sobre salarios y prestaciones; afianzar una estatura política superior incluso a la de muchos gobernadores, y fortalecer su presencia política tanto en los estados como ante la SEP y la SHCP.

—*Los maestros* también ganaron, principalmente en el mejoramiento de sus ingresos. Hubo desde luego un incremento salarial después de los años de crisis que siguieron a 1994; pero gracias a Carrera Magisterial no sólo se les abrió un nuevo horizonte de promoción horizontal para su profesión, sino que mejoraron notablemente sus ingresos. El salario inicial en el Distrito Federal ya se había elevado 56% de diciembre de 1988 a diciembre de 1992; por la Carrera Magisterial (en la que se ha inscrito cerca de 65% de los maestros de enseñanza básica) sus ingresos aumentaron entre 27 y 224% del salario básico, y tómesese

² Jurídicamente sigue vigente la discusión respecto de los fondos federales transferidos: si los gobiernos estatales los pueden considerar como fondos propios o si siguen siendo federales para efectos de la rendición de cuentas.

en cuenta que por 200 días de trabajo de medio tiempo reciben lo equivalente a 450 días de trabajo. Este mejoramiento económico quizás explique la reducción de movilizaciones magisteriales, con excepción de los profesores controlados por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.³

—Finalmente, también pueden registrarse ganancias importantes para “el sistema educativo”. Algunos indicadores parecen mostrar que ha habido avances en la eficiencia (disminución de deserción y reprobación) y el aprovechamiento de los alumnos, aunque esos avances probablemente se asocien con los programas compensatorios cuyos efectos han sido evaluados en diversos estudios. No hay evidencias que muestren correlación entre el aumento de los salarios y elevación de la calidad de la educación; sobre este fenómeno no ha habido investigación suficiente, no obstante que se trata de un supuesto fundamental en el diseño de CM.

Sí se ha logrado descentralizar, además de la enseñanza básica, la de adultos, el Conalep y el Capfce, con obvias ventajas para los sistemas estatales.

El sistema escolar en conjunto, en cambio, debe registrar como saldos negativos otros aspectos en su operación, según Ornelas. No ha habido avances en la prometida participación de la sociedad en la educación; el sindicato se ha opuesto a diversos intentos por hacer funcionar los Consejos de Participación tanto a nivel escolar como estatal. Parece haber la con-

³ Ontiveros y Meza (2003) analizan el mercado laboral de los maestros antes y después del ANMEB (1991 y 1999) y registran un aumento simultáneo tanto en los salarios relativos de los maestros públicos como en la cantidad de maestros que es mayor que la que requiere la demanda de alumnos inscritos. Argumentan que esto se debe a los esfuerzos hechos por el gobierno federal por elevar la calidad educativa (reduciendo el número de alumnos por grupo), y a la presión efectiva del SNTE en las decisiones sobre los salarios. Sin embargo, la argumentación no parece conclusiva para atribuir el aumento salarial al proceso de descentralización mismo.

signa de las autoridades sindicales de procurar que al menos la mitad de los integrantes de estos Consejos sean maestros, para asegurar su control; el Consejo Nacional (Conapas) tampoco ha funcionado como se esperaba. El sindicato también ha impedido que funcione adecuadamente el programa basado en el "proyecto escolar", que dotaría de más autonomía a cada centro educativo, pues se argumenta que exige mayor trabajo de los maestros. Finalmente, tampoco ha habido cumplimiento de la promesa del sindicato de abrir a concurso los puestos de directores, jefes de zona y sector, y supervisores, lo cual podría significar mayor democratización de la vida escolar y un impulso a la calidad educativa.⁴

Tal es el balance que hace Ornelas —desde una perspectiva sintética, y en 2000— de los efectos globales del ANMEB. Del mismo autor recogemos las siguientes conclusiones:

- En los estados se han descentralizado las funciones administrativas, pero se ha centralizado el poder sobre las decisiones.
- No se ha intentado dismantelar el pacto corporativo entre federación y SNTE, sino mejorado sus "características operativas".
- La federación esperaba que los estados empezaran a ju-

⁴ Veloz Ávila (2003) ofrece un análisis detallado de los factores que, de 1992 a 1998, impidieron en un estado (Tlaxcala) avanzar en la descentralización a escala municipal, principalmente por parte del SNTE que utilizó las relaciones con la burocracia y los intercambios políticos para bloquearla. En este caso recurrió a lo que llamó "la imbricación burocrática" sobreponiendo las estructuras sindicales a las de la burocracia estatal, ocupando los mandos medios y operativos con el personal de base sindicalizado, con el fin de controlar la carrera profesional de sus agremiados. Así "se gestó un serio problema de gobernabilidad en el aparato institucional de la SEP" (p. 342).

Por otra parte, sorprende el gran número de entidades federativas que han sido objeto de análisis de la política de descentralización; hay investigaciones realizadas en diversos momentos en prácticamente todas las entidades: Chihuahua, Durango, Estado de México, Puebla, Guanajuato, Nuevo León, Aguascalientes, Oaxaca, Baja California, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, San Luis Potosí, Jalisco, Quintana Roo, Distrito Federal (Iztapalapa), Nayarit, Sinaloa y Michoacán (Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever, 2003, p. 59).

gar otros roles, que las autoridades locales introdujeran otras prácticas y que los padres de familia y otros segmentos de la sociedad asumieran nuevas responsabilidades. El ANMEB sembró semillas de rendición de cuentas, pero ésta aún no se ha urgido.

- El tema educativo empieza a cobrar importancia electoral en muchos estados.
- En algunos estados, además, ha mejorado notablemente la planeación, la contratación de personal especializado, la innovación y organización, la supervisión, los programas de actualización del magisterio, las tareas editoriales y la infraestructura física, dado el manejo de recursos mayores. Hay también mejor relación con el congreso local sobre temas educativos, pero no hay "evaluación del subsistema educativo estatal en conjunto".⁵

Es pertinente referir también el balance sexenal del Programa para un nuevo federalismo que, en 2000, publicó la presidencia de la República (Poder Ejecutivo Federal, 2000, pp. 19, 45 y 47). Este documento se centra en los datos financieros y da cuenta de los recursos transferidos a los estados: el gasto federal en educación se elevó, de 1994 a 2000, 6.8% en términos reales; el ramo 11 del presupuesto (relativo a la SEP) subió en 27 610 millones de pesos adicionales a 83 267 millones, y el ramo 33 que se creó en 1998 con 82 034 millones se elevó a 119 537 millones en 2000. Se reconoce que "las disparidades actuales (entre las entidades federativas) son esencialmente iguales a las existentes en 1992 [por lo que] es claro que en algún momento deberá avanzarse hacia esquemas de concurrencia

⁵ De Ibarrola y Bernal (2003) señalan que en un estado (Guanajuato) la descentralización ha tenido efectos muy importantes sobre la oferta escolar, particularmente de la secundaria, media y superior, con el resultado de incrementar notablemente la participación de la enseñanza privada. En su análisis identifican a los actores de estas transformaciones, la exclusión de niños y adolescentes que no lograron la escolaridad obligatoria y "particularizan" las iniciativas de innovación del gobierno estatal.

Los antivaleores de la televisión: ¿es posible llegar a las empresas televisivas con un planteamiento favorable a la educación?

Solana: No. Las empresas televisivas son muy poderosas y han tenido durante muchos años un enfoque estrictamente comercial. Hacen pequeñas concesiones, como dedicar un canal de menor audiencia a programas culturales.

Pero lamentablemente la información, los valores, los estilos de vida y la cultura que se transmiten por los canales comerciales no ayudan a formar, como algunos quisiéramos, a las nuevas generaciones de mexicanos. Obviamente hay excepciones.

Uno de los objetivos de la educación contemporánea debe ser capacitar a los estudiantes para que controlen los flujos de información que les llegan, para que los utilicen en su beneficio, y que no sean los flujos de información los que controlen a los estudiantes.

Sin duda los códigos de ética pueden ser eficaces (para regular a los medios de comunicación). Actualmente, en los consejos de administración de las mejores empresas están en vigor códigos de ética que incluyen sanciones para los consejeros que no los respeten.

El Estado podría recomendar y eventualmente exigir el establecimiento de estos códigos como condición para otorgar las concesiones del espectro electrónico... Condicionar las concesiones al cumplimiento de los códigos de ética sería más importante que todo lo que actualmente les exige la Secretaría de Gobernación a los concesionarios de radio y televisión.

Pescador: A los secretarios les ha preocupado la influencia de la televisión comercial en la niñez y la juventud. Les llega la información por la prensa extranjera... y las quejas de algunos padres de familia... Pero en general desconocen la magnitud del impacto.

En parte se lavan las manos diciendo que los medios dependen de la Secretaría de Gobernación. Viven una contradicción: quisieran cambiar las cosas, pero como políticos se sienten obligados con los medios: necesitan que los traten bien. A lo más les piden que difundan algún mensaje o apoyen una campaña; ver el sesgo estructural que inducen o discutir con ellos los valores que transmiten, no.

Nunca se ha intentado reglamentar el artículo 74 de la LGE (que establece que los medios deben contribuir a los fines de la educación nacional); en 1993 se negociaron términos como "coadyuvar" o "contribuir" con ánimo de no herir la libertad de expresión... No hay señales de que la actual administración quiera comprar este boleto...

Limón: Desde hace muchos años está presente esta preocupación en los educadores. Hay sin duda en todo secretario de Educación una sensación de impotencia en relación con el tema: carece de la fuerza necesaria y de los medios para lograr un propósito fundamental: que los medios electrónicos masivos proporcionen una programación que no contradiga los valores que la escuela postula.

Muchos de nuestros problemas tienen su origen o se refuerzan en la acción de los medios que se guían sólo por el *rating* sin ninguna restricción ética: la banalización de temas que requieren tratarse con respeto o la proliferación de imágenes de violencia hacen evidente una falta fundamental de coherencia.

Tuve conversaciones con los directores de los grandes consorcios televisivos, pero también desde el principio tuve claridad de que no iba a lograr grandes resultados, pues esto no estaba a mi alcance. Este problema depende de una decisión de Estado, de una política social decidida, que debiera pasar por la discusión pública y desde luego asegurar el derecho a la libertad de expresión, para llegar a establecer y hacer respetar un código de ética de los medios de comunicación.

Tamez: No es un tema sencillo, dado el perfil de las televisoras y la necesidad real que tienen de captar la atención de amplios y diversos auditorios de televidentes. Sin embargo, el tono de las conversaciones que sobre este tema he sostenido con sus directivos y la preocupación insistente de importantes sectores de la sociedad, entre los que destacan los padres de familia y los educadores, me permiten verlo como un reto en el que podemos avanzar. En la ser hemos estado trabajando en una propuesta de agenda y formato de interlocución que nos permita, a corto plazo, sistematizar con la televisión nacional el abordaje de esta problemática.

más equitativos [...]” Refiere algunos ejemplos, como el del gasto federal por persona en el sistema educativo, que en el Distrito Federal alcanzó 8 682 pesos en 2000, y en el Estado de México sólo 1 973. No hay ninguna referencia a los aspectos cualitativos de la relación entre la SEP y los estados en materia educativa. En suma:

- 1) Se advierten “tendencias encontradas” de descentralización y centralización.
- 2) Los estados han asumido nuevas responsabilidades administrativas y financieras; se exceptúa el Distrito Federal en el que la descentralización no se ha realizado, y la enseñanza tecnológica que hasta ahora se ha sustraído a la federalización.
- 3) En los estados se advierten situaciones muy desiguales en recursos, capacidades y voluntad política. Por otra parte, la descentralización no ha llegado a los municipios.
- 4) Al interior de la SEP (especialmente en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal) ya no se maneja al personal del sistema y se han intensificado las funciones normativa y técnica; algunos estados se quejan de que sólo se les permiten funciones operativas.
- 5) Se ha aplicado un esquema rígido, no un programa orientado a desarrollar las capacidades locales.
- 6) Ha crecido la importancia de los funcionarios estatales porque manejan grandes recursos y tienen más asuntos que negociar con el sindicato. También los dirigentes locales del SNTE han aumentado su peso político.
- 7) Han aumentado los recursos que se transfieren a los gobiernos estatales, pero no se han ampliado los márgenes de autodeterminación para el ejercicio de estos recursos.

En los últimos años, al modificarse la Ley de Coordinación Fiscal, se han establecido diversos fondos para fortalecer a las entidades federativas y los municipios. En 2004, según el capí-

tulo v de dicha ley, existen siete fondos con sus respectivos criterios y fórmulas de distribución. El Gasto Social Descentralizado (GSD) es el porcentaje del gasto social que la federación transfiere a las entidades federativas a través de estos fondos: el de Aportaciones Federales (ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y por otros tres mecanismos: las Participaciones (ramo 28), el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF, ramo 39) y los Convenios de Descentralización.

En 2003 el GSD llegó a 18.07% del gasto programable del sector público; de este porcentaje correspondió a servicios educativos 65% para educación básica y normal, 1.2% para educación tecnológica y de adultos, y una parte de 2.8% para “aportaciones múltiples”.

Pese a estos avances, sigue siendo una necesidad impulsar un consenso nacional de todos los actores involucrados respecto de los criterios de asignación y de los procesos para alcanzar gradualmente una aceptable equidad en la distribución de los recursos federales para la educación.

Los testimonios

Fernando Solana considera con razón como uno de los principales logros de su primer periodo (1977-1982) la creación de las delegaciones en los estados; fue éste un avance histórico en el proceso de descentralización. En su segundo periodo (finales de 1993 hasta mayo de 1994) continuó impulsando la federalización, convencido de su importancia. Desde su perspectiva alude a la importancia que tendría una reforma hacendaria integral que precisaría las funciones de las entidades federativas, también respecto de las finanzas educativas.

José Ángel Pescador deja testimonio de la importancia de la descentralización y de cómo procuró, al término del sexenio 1988-1994, vigilar que siguiera consolidándose. Desde el mo-

mento actual, opina que, si bien las expectativas iniciales han sido rebasadas, al ampliarse la descentralización a varios organismos, no se ha avanzado lo suficiente en la definición de la nueva relación entre los estados y la federación. Considera también que, paradójicamente, los esfuerzos por lograr mayor transparencia en el manejo de los recursos federales para la educación han provocado en algunos casos conflictos al impedir decisiones discrecionales de los gobernadores. Señala asimismo que otros actores políticos, como el Congreso de la Unión y los gobiernos estatales, así como investigadores y analistas, han sido favorables al proceso de federalización de la educación.

En la valoración que hace Miguel Limón Rojas de este proceso durante su sexenio aporta varias precisiones: por una parte, habría una continuidad necesaria en la nueva configuración, ya irreversible, del sistema educativo, reforzada por la circunstancia de que el presidente Zedillo hubiese sido desde la SEP el actor principal de la firma del ANMEB; por otra, considera que el proceso de federalización debe verse a largo plazo: más allá de la transferencia de los subsistemas a los estados, se requerirá ir construyendo consensos graduales sobre el tipo de relación que se establezca con ellos.

Durante su sexenio procuró impulsar este proceso: en el aspecto financiero fue difícil debido a los recortes al gasto público a raíz de la crisis de 1995.

Más allá de la transferencia financiera, las entidades asumieron la responsabilidad política, se pretendía acercar las decisiones a la realidad, facilitar una mejor operación para que todo esto se tradujera en mayor atención y calidad en las escuelas. Me correspondió avanzar en la consolidación de este esquema. Pude constatar en los gobernadores un interés mucho mayor al que tenían antes de la federalización. Un secretario de educación estatal era una figura mucho más fuerte que la de un delegado.

Reconoció entonces y reconoce ahora que sería deseable disponer de mejores criterios para la distribución de los recursos federales a los estados para la educación básica, pero considera que la SEP no disponía de los medios para impulsar eficazmente la adopción de esos criterios que dependían fundamentalmente de acuerdos con la SHCP, y que las grandes preocupaciones eran, por un lado, asegurar la transparencia en la distribución de esos recursos y, por otro, incrementar las aportaciones estatales a la educación.

En su gestión —reitera en su entrevista— consideró conveniente seguir aplicando las fórmulas vigentes de distribución de los recursos federales, principalmente porque daban certidumbre a los gobiernos estatales respecto de los recursos que recibirían.

Ustedes [Manuel Ulloa y Pablo Latapí en el libro citado] fueron atinadamente críticos en este tema. Lo que siempre les respondí fue que los criterios que aplicábamos eran los históricamente construidos y que la Secretaría no tenía otra posibilidad ni disponía de recursos suficientes para llevar a cabo otro tipo de distribución. [...] Ante esta realidad [las desigualdades de los estados], lo que hacíamos era distribuir los recursos con la mayor equidad posible y transparencia. Por otra parte, revisar la equidad en el trato de la federación con los estados implica ir más allá de la esfera educativa... El asunto se planteó en varias ocasiones [a la Secretaría de Hacienda] a iniciativa de gobernadores, pero sobre todo fue tema de discusión en las reuniones de gobernadores y secretarios de Estado encabezadas por el presidente que tenían lugar los días 5 de febrero de cada año.

Al final del sexenio (SEP, 2000, pp. 79 ss.) se registra que el criterio seguido estaba abierto a discusión, pero se advierte que pesaron dos razones para sostenerlo: la ya mencionada de la certidumbre y el temor de que, en un reajuste de criterios, pudiese disminuir el gasto dedicado a educación por algunas entidades:

Persiste una discusión aún no resuelta sobre la equidad en la distribución de los recursos federales a cada entidad federativa... Infinidad de decisiones de la federación y los estados han llevado a las proporciones distintas de lo que una y otros aportan hoy a la educación. La distribución de fondos federales a las entidades federativas [según las actuales fórmulas, debe entenderse] parece no explicarse por el desarrollo de los estados, los rezagos educativos, la eficiencia y calidad con que se operan los servicios ni factor alguno que no sea la suma de hechos históricos. Actualmente hay transparencia en lo que a cada estado se asigna, aun cuando la distribución responda esencialmente a procesos inerciales. Los criterios y las reglas con las cuales se distribuye el gasto son de todos conocidos. Pero la discusión ciertamente no está cerrada... El asunto debe seguir siendo discutido hasta alcanzar una solución por consenso que permita disminuir las desigualdades existentes sin que ello signifique reducir la base del financiamiento educativo...

Miguel Limón Rojas aporta también una observación que, aunque obvia, resulta novedosa:

En el proceso de federalización se incorporan continuamente nuevos actores —gobernadores y sus colaboradores, funcionarios federales y dirigentes sindicales—, y hay que buscar la continuidad en los logros aceptando el carácter dinámico del proceso. Son procesos cambiantes: continuamente entran en escena nuevos secretarios estatales, gobernadores y dirigentes sindicales. También en estos aspectos se requiere buscar la continuidad de los logros y tener líneas claras para no retroceder en ningún aspecto. Habría que contar con una estrategia especial para el caso de aquellos estados que presentan problemas de mucha mayor complejidad que el promedio: Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Chiapas. En estos casos no es suficiente el esquema que opera para el conjunto. Esa estrategia exigiría acuerdos políticos excepcionales, apoyos financieros especiales dirigidos en sentido distinto de los que hasta ahora se han otorgado.

La opinión de José Ángel Pescador difiere en este punto de la de Miguel Limón Rojas al sostener que debía haberse impulsado la búsqueda de criterios de distribución objetivos, claros y equitativos.

¿Una SEP pequeña? ¿Qué tan pequeña?

Estrechamente relacionada con la descentralización está la tarea de reestructurar la SEP y reducir su tamaño actual; es lógico suponer que la transferencia a los estados de las funciones operativas conlleve un redimensionamiento de las oficinas centrales.

A este tema se refieren en las entrevistas varios de los ex secretarios. Para Pescador la reestructuración de la SEP no sólo es posible sino necesaria; esto implicaría la reducción de sus 120 000 trabajadores quizás a la mitad. Pero señala puntualmente que serían necesarios varios procesos previos: la descentralización de la Subsecretaría de Servicios Educativos al Distrito Federal, la fusión de la de Educación Tecnológica con la de Educación Superior, y la reforma de la actual Dirección General de Evaluación para hacerla compatible con las funciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Un punto de vista diferente es el de Limón Rojas: aduce cifras muy interesantes que muestran que durante su periodo disminuyó la burocracia de la Secretaría y deja constancia de su esfuerzo por revisar responsablemente este aspecto. A su juicio, la función de los delegados sigue siendo necesaria tanto para mantener actualizada la información que requiere la SEP como sobre el avance de algunos programas estratégicos o la aplicación de los recursos proporcionados por la federación. En suma, su experiencia le dice que no podría reducirse mayormente el volumen de la Secretaría.

Según él, dicha reducción, que desde fuera de la SEP parece obvia —pues debería ser una consecuencia de la transfe-

cia de responsabilidades a las entidades federativas— se llevó a su límite posible.

Aparentemente hay diferencias de apreciación en este punto entre Pescador y Limón Rojas en cuanto a la posibilidad de reducir el tamaño de la Secretaría. Pero en cuanto a las cifras que ambos aducen, sería necesario precisar exactamente a qué se están refiriendo.

Estimaciones de administradores conocedores dan un número cercano a 200 000 personas que trabajan en la Secretaría, bastante más de las 120 000 que estima Pescador; esta cifra comprendería sólo el sector central (sin los órganos descentralizados), e incluiría tanto a docentes como a administrativos, y por tanto a las actuales subsecretarías de Servicios Educativos al Distrito Federal (SSEDF) y de Enseñanza e Investigación Tecnológicas (SEIT).

Por dependencias, la Oficialía Mayor cuenta con casi 2 500 trabajadores; la SSEDF con más de 100 000, entre docentes y administrativos; la SEIT con cerca de 90 000, también entre docentes (unos 50 000) y administrativos (35 000), y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación con poco más de 1 000.

En consecuencia, si salieran de la SEP —como supone Pescador en su entrevista y como lo menciona el PNE al referirse a una “reestructuración” de la dependencia— la SSEDF, los docentes que trabajan en el SEIT y el personal de la Oficialía Mayor que apoya en aspectos financieros a la primera, habría sólo por esto una reducción de más de 150 000 personas, dejando una SEP bastante más pequeña en comparación con la actual.

Estas estimaciones son tentativas y dependen de los términos y condiciones jurídicas y administrativas a las que se ajustaran los movimientos.

Vistas así, las aparentes divergencias entre Pescador y Limón Rojas en este punto pueden conciliarse. El primero tiene razón al estimar que la dependencia puede reducirse “a la mitad”; el segundo también, al considerar que las áreas estrictamente administrativas y técnicas ya no podrían reducirse sustancialmente.

Planteamientos actuales

2001-2006

Existen elementos en el PNE respecto del avance del federalismo. Se propone: con el fin de “impulsar el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa” se terminará “la transferencia de todos los tipos, niveles y modalidades educativas íntegramente a las entidades, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida [...] en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación”; asimismo, propone “establecer mecanismos para la revisión y renovación de las formas de descentralización”.

Como metas se anuncia elaborar durante 2002 “un esquema para fortalecer la federalización y, a partir de 2003, iniciar la construcción de acuerdos atendiendo a las características específicas de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad”. También se refiere a los criterios que deben orientar la federalización y a la necesidad de que los estados asuman su perspectiva (SEP, 2001, pp. 36 y 95).

Conviene también mencionar la meta que este programa sexenal propone respecto de la reducción de las oficinas centrales de la SEP (SEP, 2001, pp. 74 y 92). Se promete un proyecto de gran trascendencia para “reestructurar la SEP” que incluiría no sólo la reducción de las oficinas centrales sino la transformación de varias dependencias, la creación de otras instituciones necesarias y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los estados que lo requieran. En concreto se menciona la creación de una instancia que coordine la educación media y la redefinición de la Dirección General de Evaluación. El estudio deberá realizarse durante 2003, y para 2005 se habrán efectuado los cambios correspondientes.

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

En el cuarto año de su gestión el actual secretario es muy explícito al reiterar que ha insistido en impulsar una mayor participación de las autoridades educativas estatales “en todas las decisiones importantes de política educativa”. Nos encontramos “en una fase de creciente maduración del sistema educativo, aspiramos a que los estados ejerzan plenamente su responsabilidad, y con independencia de la SEP tomen sus propias decisiones dentro de un marco normativo nacional”.

Señala varios aspectos en los que ha avanzado la descentralización: la diversificación gradual de los subsistemas educativos estatales (“una vez que se alcance un mayor equilibrio en los logros académicos de cada subregión se procederá a adoptar programas más estandarizados”) con base en los indicadores); la atención, por parte de los gobiernos estatales, de los tres niveles educativos, no sólo de la enseñanza básica, y la revisión de los criterios de distribución a los estados de los recursos federales asignados a la educación. Respecto de esto último, informa que, tras un año de esperar inútilmente propuestas de los estados, ha decidido “enviarles nuestra propuesta”, la cual —una vez discutida con los estados— confía en que será abordada por la Convención Nacional Hacendaria. Añade que, más allá de los gobiernos estatales, se está estimulando la participación financiera de los municipios con buenos resultados.

También se refirió Reyes Tamez en su entrevista a varios pendientes importantes que no sólo repercutirán en la reducción del tamaño de las oficinas centrales de la SEP, sino en su estructura: la transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal, la terminación de los procesos de descentralización aún inconclusos, la creación de una Subsecretaría de Educación Media con la consiguiente supresión de la actual de Enseñanza e Investigación Tecnológica. “Estas decisiones quizá generen algunas reacciones de inconformidad y resistencia

inercial, pero estoy convencido de que no sólo son convenientes sino necesarias.”

Observaciones críticas

- 1) Lo fundamental y lo cambiante en la política de descentralización educativa queda, por tanto, evidenciado en los testimonios de los ex secretarios y del actual secretario: más allá de la transferencia de los aspectos operativos, sigue construyéndose, con consensos graduales, una nueva relación entre la federación y los estados, aunque aún no se dibujen con claridad sus características.⁶
- 2) La importancia de la decisión de efectuar la transferencia de los servicios de enseñanza básica a los estados no debe llevar a perder de vista que tuvo limitaciones que ahora ameritan ser criticadas, entre otras:
 - se rigió por un concepto jurídicamente discutible de “federalismo” en el que sigue predominando el poder central federal;⁷

⁶ Para profundizar en este aspecto véase Barba, 2000.

⁷ González Schmall (1995), pp. 92 ss. “El sistema que establece la Constitución respecto de la distribución de facultades entre los órdenes federal y local genera la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro... Sin embargo, existe en nuestra Constitución un tipo de facultades que constituyen una excepción al principio del artículo 124 (que establece que todas las atribuciones no expresamente asignadas a la federación pertenecen a los estados), a las que se denomina facultades concurrentes o coincidentes, y que son aquellas que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados. Además de las facultades concurrentes o coincidentes hay otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Entre ellas están las relativas a la educación. Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los estados.”

Hay que advertir que ni el artículo tercero, frac. VIII, ni el 73, frac. XXV, facultan a la federación para legislar sobre la educación en general, sino que solamente le otorgan a ésta la facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, institutos, museos, bibliotecas, etc., y “legislar en todo

—predominó también el aspecto administrativo (el manejo de los recursos y de la operación) sobre otras posibles atribuciones de los estados en materia educativa en que tienen derecho a expresar su soberanía;

—y —muy especialmente— se llevó a cabo sobre la base de las fórmulas de distribución de recursos vigentes en ese momento, fruto de negociaciones históricas, muchas veces coyunturales, entre la SEP y cada entidad federativa. (SEP, 2000, vol. I, pp. 76 ss.)

Este último punto es especialmente importante. La transferencia de fondos debiera haber sido antecedida por un esfuerzo inicial de racionalización de las fórmulas de distribución y la previsión de procesos graduales de ajuste sustentados en criterios comunes, consensados por todos los actores.⁸ Ni Zedillo ni los dos secretarios que completaron el sexenio 1988-1994, ni tampoco los funcionarios de 1995-2000 intentaron modificar dichas fórmulas de distribución. Ciertamente modificarlas implicaba complejas negociaciones políticas, pero tarde o temprano tendrán que ser modificadas, como lo han mostrado las inconformidades de muchos gobiernos estatales al respecto.⁹

lo que se refiere a dichas instituciones” y “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. Como se ve, “no existe una facultad general de la federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas”.

Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la federación y que obviamente no tienen las entidades federativas, *vuelve a dejar a éstas en una situación de semivassallaje* (p. 97). (Cursivas nuestras.)

⁸ Véase Ulloa y Latapí, 2000.

⁹ Durante el sexenio 1995-2000 la presidencia de la República propuso un programa para un nuevo federalismo; en el balance de dicho programa (Poder Ejecutivo Federal, 2000, pp. 31 y 52) se ponderan los logros en el fortalecimiento de las finanzas de los estados, pero para nada se indica la conveniencia de modificar las pautas de distribución de los recursos federales para la educación.

- 3) Junto a la permanencia de “lo fundamental” en materia de federalismo (la concepción de éste plasmada en el ANMEB), en el sexenio 1995-2000 se observaron iniciativas interesantes en “lo cambiante”. El secretario Limón impulsó al final de su sexenio reuniones periódicas de la SEP con los secretarios estatales de Educación y con los delegados de la Secretaría en los estados; en ellas se trataba no sólo de asuntos administrativos sino de otros relacionados con materias sustantivas. La SEP alentó iniciativas estatales respecto, por ejemplo, de estrategias compensatorias, programas para niños migrantes, proyectos complementarios relacionados con formación cívica y ética (FCYE), publicaciones propias de los estados, definición de materias optativas en los programas de estudio y otros asuntos. Gradualmente se fue logrando que muchos gobiernos estatales fortalecieran sus equipos técnicos y sobre todo que comprendieran que eran ellos quienes debían ir definiendo el ámbito y las características de su soberanía educativa. La legislación, sin embargo, no se modificó. Tampoco se avanzó en un asunto particularmente complejo: la organización en cada estado de su sistema de formación y actualización del magisterio, como se comentará después. Puede decirse que se llegó al final del sexenio sin un modelo claro de federalismo hacia el cual habría que tender, y que el Poder Legislativo ha ignorado este problema hasta el presente.
- 4) En el PNE (y en las opiniones del secretario Tamez) se advierte un claro propósito de continuidad con la política de descentralización iniciada con el ANMEB y de avanzar en la misma dirección. Se ha procurado, según informa el actual secretario, que las principales decisiones se tomen mediante consensos con los gobiernos estatales; el Consejo de Autoridades Educativas quedó formalizado el 3 de marzo de 2004, en la reunión de Puerto Vallarta.

- 5) Por otra parte, también Reyes Tamez informa que el propósito expresado en el PNE de "perfeccionar (durante 2002) el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados" ha ido tomando forma. De cumplirse esta meta, se habría subsanado la deficiencia que señalamos con anterioridad.
- 6) El problema con el PNE es que muchas de sus metas no se han cumplido en los plazos establecidos ni se ha informado a la opinión pública sobre las razones ni rectificado los plazos.

RENOVACIÓN CURRICULAR Y DE LOS LIBROS DE TEXTO

Antecedentes

Como se explicó en el capítulo 1, los nuevos planes y programas de estudio de primaria entraron en vigor para el ciclo 1993-1994.¹⁰ Las reformas fueron profundas y se ajustaron a las siguientes orientaciones:

- 1) Dar la más alta prioridad al dominio de la lectura, escritura y expresión oral, eliminándose el enfoque estructuralista apoyado en la lingüística y la gramática estructural.
- 2) Dedicar a las Matemáticas un cuarto del tiempo en los seis grados. El énfasis se pone en la formación de habilidades para plantear y resolver problemas y en el ejercicio del razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas. Se suprime la lógica "de conjuntos".
- 3) En ciencias naturales, a las que se dedican tres horas se-

¹⁰ Los planes y programas establecidos en 1973, independientemente de que se vincularon con enfoques pedagógicos entonces en boga en algunas asignaturas, se presentaron con un esquema muy rígido que precisaba objetivos generales y particulares, perfiles del egresado y otros elementos útiles para derivar estándares.

- manales a partir del tercer grado, relacionar los temas con la salud y la protección del medio ambiente.
- 4) Recuperar además el estudio sistemático de la historia, la geografía y la educación cívica a partir del cuarto grado.
- 5) Reservar un espacio importante para la educación artística, y también para la educación física, como medios para promover el crecimiento sano y fortalecer la confianza y seguridad en sí mismo y fomentar la integración comunitaria.¹¹

Evolución

1993-1994

En los breves periodos de Solana y Pescador se siguieron consolidando los vigorosos procesos de renovación curricular iniciados a raíz del ANMEB. Además, ambos abordaron el problema, planteado desde hace más de 20 años, de la integración vertical de los tres niveles de la enseñanza básica. Las dificultades para llegar a una solución provienen de las diferencias en la organización de las escuelas (un maestro por grupo en los dos primeros y docentes por asignatura en la secundaria); la formación diferente de los educadores, sus prácticas pedagógicas también diferentes, condiciones laborales y salarios asimilados distintos, y por otra parte, las dificultades para identificar los ejes curriculares integradores, adecuados a las diferentes edades que recorren en 12 años los educandos.

1995-2000

La *Memoria* de este sexenio afirma: "Las acciones iniciadas en 1992 fueron sostenidas y ampliadas en el periodo 1994-2000".¹²

¹¹ Moctezuma, 1993, p. 144.

¹² SEP, 2000, p. 87. Lo afirma el subsecretario de Educación Básica y Normal, quien ocupó ese puesto desde 1993 hasta 2000. Las citas entrecomilladas provienen de esta fuente.

Efectivamente, se afinaron los nuevos planes y programas de estudio de primaria y secundaria, pues “la preescolar contaba ya con nuevas orientaciones a partir de 1990”. Más tarde, en 1997, se reformó el plan de estudios de la licenciatura en educación primaria, que sustituyó al plan de 1984, y en 1999 la correspondiente a educación secundaria y preescolar.

Se reitera el objetivo de formar “competencias” y el criterio de lo que se considera “básico”, como orientaciones fundamentales que guían la reforma. “Uno de los puntos de partida para la reforma curricular fue la convicción de que, frente a las múltiples y complejas tareas que la sociedad demanda a la escuela —y que se traducen en saturación de contenidos y dispersión de metas educativas—, era indispensable establecer como tarea prioritaria de la educación *el logro de las competencias básicas* que permitan aprender con autonomía, así como organizar conocimientos de complejidad creciente: la lectura, la escritura y las habilidades matemáticas, junto con la adquisición de los conocimientos básicos de las ciencias naturales y sociales, así como la formación de valores y actitudes” (cursivas mías).

La reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria, además de implicar las orientaciones indicadas, tuvo otras características:¹³ la educación básica comprendía ahora 10 grados, en tres niveles escolares, de los cuales nueve eran obligatorios. Se reiteraba que lo básico era “aquello que permite a todo ciudadano adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y de complejidad creciente”. “Es, por tanto, la educación básica el cimiento de los aprendizajes posteriores, por lo que debe desarrollar las competencias para aprender a aprender.”

En la primaria, a partir de las “competencias”¹⁴ definidas

¹³ SEP, 2000, p. 99 (capítulo firmado por la directora general de Materiales y Métodos Educativos, encargada de esta responsabilidad desde marzo de 1993, por lo que colaboró con el secretario Zedillo siete meses).

¹⁴ Habría que examinar si las referencias a las “competencias” que se hacían en 1993 tenían ya el sentido que se dio a este criterio curricular en el sexenio siguiente.

en 1993 para español y matemáticas, se avanzó en definir las de ciencias naturales (las cuales deben “propiciar un escepticismo informado”, o sea, “la necesidad de formular explicaciones racionales ante cualquier fenómeno”); además, se restablecieron la geografía y la historia; en 1993 ya se había reincorporado la educación cívica.

En secundaria, como se ha dicho, se volvió a las asignaturas, dejando sólo el área de conocimiento del medio y ciencias Naturales, aunque se procuró que las asignaturas se interrelacionaran. La única nueva materia que se introdujo fue formación cívica y ética, suprimiendo orientación vocacional.

Continuó la revisión de los libros de texto de primaria, iniciada en 1992, los cuales, después de su primera generación en 1961 y su renovación en 1970-1976, no se habían vuelto a modificar. Se trató de una renovación global, ya que se reconoció que esta inercia durante tanto tiempo “desgastó considerablemente al sistema educativo” (SEP, 2000, p. 97).

Los principales cambios en los textos en este sexenio fueron:

- procurar la equidad de género en todos los textos, abordando la igualdad de derechos, los nuevos papeles de ambos sexos y señalando los prejuicios más frecuentes en nuestra sociedad;
- promover la cultura de la prevención de la salud, estimulando a los alumnos a procurarse información y asumir sus responsabilidades, particularmente respecto de las adicciones;
- proporcionar educación ambiental y para el desarrollo sustentable, con las responsabilidades que conlleva;
- impartir educación sexual y atender al desarrollo humano de los adolescentes, con un enfoque distinto del excesivamente biológico de los libros de texto de los setenta, enfatizando los aspectos psicológicos, afectivos y sociales,
- y promover la formación cívica y ética, a través de una

asignatura que engloba tres bloques: el desarrollo humano del adolescente, la formación moral y la educación cívica.

En total se renovaron 39 libros; 14 mediante concursos públicos con jurados de especialistas y maestros; el resto fue elaborado por equipos contratados por la SEP. Los nuevos textos siguieron revisándose para ajustarlos, de acuerdo con observaciones recogidas de los docentes. Algunos, como los de español del primer al cuarto grados se han revisado dos veces (al introducirse el Programa Nacional de Lectura); se preparaba además la segunda revisión de los de matemáticas de quinto y sexto grados.

Por otra parte, se promovió la publicación de 32 títulos de historia y geografía estatales para tercer grado de primaria, en 1996 se publicó un texto "recortable" para el último grado de preescolar (con dos versiones). Desde 1992 se publicaron nueve libros de texto en las principales lenguas indígenas de cuatro estados, y en el sexenio 1995-2000 en 33 lenguas.

La producción de los textos fue acompañada por la de más de 200 materiales de apoyo, destinados al maestro o a la escuela. Para cada grado y asignatura se produjo un Libro del Maestro. Se inició también la distribución de libros de apoyo a la docencia en la secundaria, así como ficheros, y 20 guías para los Talleres Generales de Actualización y los Cursos Nacionales del Pronap. Además, se iniciaron dos colecciones: la Biblioteca para la Actualización del Maestro (con 47 títulos) y la Biblioteca del Normalista (con 18).

El incremento de las actividades de renovación curricular y editoriales implicaron cambios en la estructura de la SEP: a raíz del ANMEB habían desaparecido las subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media y se establecieron las de Educación Básica y Normal y la de Servicios Educativos para el Distrito Federal; se crearon tres direcciones generales, una coordinación general y un programa especial, que empe-

¿En dónde se genera el "discurso" de cada secretario?

Solana: Sus ideas sobre el desarrollo —como desarrollo de las personas y no de las cosas que se poseen o del solo crecimiento económico— surgieron de la reflexión: "El objetivo fundamental de la educación es el desarrollo de las personas. Que cada una sea capaz de darse a sí misma una mejor manera de vivir y de convivir, de producir, de competir, pero también de ser solidaria. El desarrollo no son solamente los índices económicos".

Pescador: Un secretario tiene un margen pequeño para determinar su discurso. Para empezar, sabe que no debe identificarse con una corriente determinada, pues provocaría antagonismos de los que no la comparten; tiene que ser pragmático. Sin embargo, algunos secretarios como Solana o Torres Bodet lograron "filtrar" por debajo de la mesa visiones educativas o filosóficas más particulares, y fue muy beneficioso.

Los grandes pensadores, los Vasconcelos, se dan hoy en el ámbito académico, no en la política; es nuestro sistema. Lo que necesitamos es un presidente de gran visión y cultura profunda; entonces sí un secretario inteligente puede poner en sus labios orientaciones acertadas para la educación.

Limón: Tuve toda la libertad para hacerlo (elaborar su propio discurso)... Si no me serví de ninguna etiqueta fue porque no lo creí necesario; me preocupan más el fondo y los resultados. Las etiquetas pueden ser espectaculares, pero también hay desconfianzas fundadas hacia ellas; preferí que nos diéramos a la tarea. Además, aceptar la continuidad de lo valioso es condición para acertar en la creación de lo nuevo. Si en toda acción política importa combinar continuidad con innovación, en el ámbito educativo esto es particularmente importante por la naturaleza misma de la materia.

zaron a fortalecer sus equipos técnicos. Se reconoce que uno de los principales obstáculos encontrados fue la falta de especialistas en varias áreas curriculares.

Conviene añadir una referencia al impacto real de la renovación curricular sobre la enseñanza. No son muchos los estudios sobre este punto; sintetizamos aquí el de Loyo (2003a), quien lo analiza, de manera exploratoria: además de comprobar que la información que tienen los maestros sobre las reformas propuestas por la SEP es muy vaga y superficial, descubre que "la mayoría parece adaptarse con tranquilidad a la nueva situación" porque esas reformas aparecen "diluidas" "y sus efectos amortiguados cuando se visualizan desde el sitio en que se encuentra el docente".

Esto se debe principalmente a dos causas: que el maestro se siente protegido contra esos intentos de reforma por un "entramado institucional" (un conjunto de reglas, normas y mecanismos de la SEP y del SNTE a los que ajusta su práctica profesional), y que, en la cultura profesional imperante, la profesión docente se concibe como componente del sistema educativo establecido y está sujeta a negociaciones cupulares. En consecuencia, no preocupan demasiado a los maestros las decisiones que tomen las autoridades, y el hecho de que no pueda apropiárselas; son "imposiciones" y son "arbitrarias". Como resultado, pueden darse tres opciones: que los maestros acepten dichas reformas, que gradualmente "se acostumbren" a ellas, o que se quejen por las presiones que éstas ejercen sobre su práctica magisterial. Estas posibles reacciones se dan en un contexto confuso: aprecian la CM porque les ha mejorado sus ingresos pero descalifican las "evaluaciones externas"; reconocen que su preparación profesional es insuficiente pero no aceptan plenamente su responsabilidad de mejorarla, y tienen interés en los cursos de actualización pero escogen los que les aportan más puntos para CM. En conclusión, dice Loyo, "la reforma educativa de los noventa [...] se presenta muy disminuida cuando se le examina a través de la mirada de los maestros

ante grupo". Estas observaciones críticas complementan las apreciaciones sobre la política de Estado emprendida en el campo del currículo.

Los testimonios

De los ex secretarios entrevistados sólo Miguel Limón Rojas se refiere explícitamente a esta política. Él la enriqueció: no sólo consolidó los equipos técnicos respectivos y multiplicó los libros y materiales que apoyaran la reforma curricular, sino incorporó la nueva asignatura FCYE y rompió tabús en materia de educación sexual y otros problemas educativos del adolescente.

Hubo otro aspecto innovador en el rubro curricular que ameritaría más espacio: la incorporación de tecnologías informáticas, la cual se encomendó al ILCE, pero fue apoyada desde la Dirección General de Métodos y Materiales. Esta actividad fue reforzada con la distribución de videotecas escolares y otros medios; se desarrolló la Red Edusat y la Red Escolar, y se distribuyeron materiales audiovisuales (460 programas de video y 179 de audio); mención especial merecería el proyecto Enciclomedia que permitirá a los maestros aprovechar muchos materiales disponibles para la preparación de sus clases o su propia actualización. Dentro de "lo cambiante" los aspectos informáticos significaron sin duda un salto notable durante el sexenio 1995-2000. Miguel Limón Rojas considera que no fue necesario modificar el carácter y la estructura del ILCE para que continuara realizando sus actividades.

En asuntos curriculares, como en otros, Miguel Limón Rojas opina que las ideas que conducen a innovaciones en la educación "llegaban [a la SEP] por contactos internacionales y por la investigación; los investigadores de la SEP ya tenían ciertas conclusiones importantes sobre lo que había que priorizar [...]" Muy importante era "la relación con especialistas de todo el mundo y el conocimiento de experiencias exitosas de

otros países". Por otra parte, también deja constancia de que, además de continuar y apoyar la renovación curricular, le hubiera gustado "experimentar otros caminos heterodoxos en el aprendizaje [...]", principalmente en dos áreas: el desarrollo temprano de la vocación científica y la formación en valores.

A finales del sexenio 1995-2000 las autoridades consideraban que habían realizado una "reforma global del sistema educativo", pues a las reformas curricular y de los libros de texto se añadían las de los planes de estudio de las licenciaturas para formar profesores, las del sistema de actualización del magisterio y la de la gestión de las escuelas: "El cambio ha sido extraordinariamente complejo por la enorme dimensión, por la simultaneidad de las acciones, los diversos actores implicados y sus intereses, así como por el tiempo breve en que las acciones fueron diseñadas y puestas en práctica", se afirma en la *Memoria*.

Pescador no se refiere a la renovación curricular durante su breve periodo pero, preguntado qué le llega al maestro, de las decisiones de las autoridades, responde: "Al maestro le llegan los materiales, los libros de texto, las guías, películas, videos; es mucho... pero, así y todo, no se logra que estas acciones susciten una relación más viva con la calidad de la enseñanza... Al maestro le llega lo concreto, no lo trascendente". Generalmente "los maestros escuchan el 'discurso' del secretario con actitud pasiva y cierta indiferencia..."

Y añade una observación sobre las limitaciones de las actuales reformas al currículo que trabajan por separado cada nivel escolar: el currículo debiera "reformarse para asegurar continuidad a través de los tres niveles (preescolar, primaria y secundaria), pero se ha aplazado la solución a este difícil problema; asusta pensar que la transición del actual modelo a uno integrado llevará muchos años: si no 11, al menos seis empezando en paralelo la reforma de la primaria y de la secundaria".

Planteamientos actuales

2001-2006

El PNE asume que las tareas de renovación del currículo de primaria y de producción de libros de texto deben continuar. En los tres años transcurridos se advierte no sólo continuidad sino incremento en la edición de libros, guías didácticas, obras de consulta, además del notable esfuerzo de las Bibliotecas de Aula. Quizá debiera sugerirse que el gasto en materiales fuese acompañado de un gasto proporcional en capacitación para el mejor aprovechamiento de los apoyos impresos.

Aunque el PNE es bastante parco al abordar las reformas curriculares pendientes en los niveles de preescolar y secundaria, la actual administración ha impulsado acciones importantes respecto de ambos, con el propósito de recuperar el retraso en ellas a partir de 1993.

Para la enseñanza preescolar se ha elaborado un documento base con los nuevos planteamientos¹⁵ y, sobre todo, se ha ido consolidando un proceso de participación y consenso entre los principales actores de esta reforma.

Respecto de la reforma de la secundaria, se ha venido trabajando en estrecha relación con los gobiernos estatales;¹⁶ desde octubre de 2002 se impulsaron diagnósticos y se invitó a los estados a formular sus propios proyectos y propuestas dentro de un marco nacional; se terminó también un diagnóstico y un informe nacional de las telesecundarias. En el diagnóstico se reconoce que la mayoría de las escuelas secundarias no funcionan como unidades educativas, pues sus directores y maestros no comparten una visión común de su tarea formativa; hay

¹⁵ Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar, SEP, Dirección General de Investigación Educativa, septiembre de 2003 (manuscrito).

¹⁶ Véase "Reforma integral de la Educación Secundaria", XI Reunión de Titulares de Educación de los Estados con el secretario de Educación Pública, Nueva Vallarta, Nayarit, 3-5 de marzo de 2004 (manuscrito).

sobrecarga curricular y superficialidad en su tratamiento; los módulos de 40 minutos por clase fragmentan el tiempo disponible; hay pocos espacios para el trabajo colegiado, la planeación y la revisión de tareas; predominan las actividades administrativas; 43% de los maestros de las secundarias generales (y de la totalidad de los de telesecundaria) están contratados por horas; no hay rendición de cuentas a la comunidad o a los padres de familia; se destaca también la inequidad en la distribución de los recursos y las carencias en la infraestructura física.

El objetivo fundamental de la reforma es "cumplir con el carácter obligatorio de la secundaria en el menor tiempo posible"; se visualiza como una reforma "curricular, pedagógica y organizativa". Objetivos más específicos son una nueva propuesta curricular; la reorganización del modelo de gestión; el reordenamiento de los recursos; la revisión de la normatividad, y la propuesta, para la telesecundaria, de un nuevo "modelo pedagógico".

Estos objetivos se extienden a la educación de los adultos, que no han tenido la oportunidad de cursar este tipo educativo en el sistema formal.

Con la perspectiva de poder iniciar la reforma en el ciclo 2004-2005 y solicitar al Congreso de la Unión la ampliación presupuestal necesaria, se esperan los planes de cada entidad federativa, dado que hay grandes diferencias entre ellas.

La propuesta curricular nacional (que se ha circulado a los estados) reduce las asignaturas a 21 en vez de las actuales 34. Se procura una mejor comprensión de los conceptos fundamentales para avanzar en la formación de "competencias", la aplicación efectiva de las metodologías actualmente propuestas, un mejor ambiente de aprendizaje y mejores relaciones entre el maestro y los alumnos, mayor compromiso de éstos con su aprendizaje y un incremento de oportunidades de elección de materias; asimismo se privilegia el enfoque de reconocer la realidad específica de los adolescentes.

Como medidas más prácticas se señalan la disminución

del número de alumnos por maestro; el alivio de la sobrecarga horaria para desarrollar trabajos colegiados; la concentración de docentes en una sola escuela, hasta donde sea posible; la designación de un maestro como asesor del grupo y la incorporación de las tecnologías informáticas al proceso de aprendizaje.

Modificaciones a formación cívica y ética

Conviene referirnos particularmente a esta asignatura tanto por sus peculiaridades como por el hecho de que el PNE estableció como metas "evaluar los resultados de la aplicación de la asignatura FCYE" en 2002, "y en su caso iniciar su adecuación", tareas aún pendientes (SEP, 2001, pp. 142 y 144).

La evaluación se encargó al Centro de Estudios Educativos (Liliana Poveda, *et al.*, 2003); el estudio, entregado tardíamente (septiembre de 2003), no cumplió cabalmente con lo anunciado en el PNE; quizás esto explique el desconcierto de las autoridades para proceder a las modificaciones curriculares y pedagógicas de la asignatura. Efectivamente, este estudio entiende la "evaluación" que se propone realizar, como el contraste entre el plan y el programa de estudios y las situaciones que se observan en el aula. De hecho sus conclusiones son de dos tipos: algunas reflexiones críticas de carácter filosófico sobre el diseño curricular desde el punto de vista del "aprendizaje ético", y los contrastes entre lo que prescribe la asignatura y las situaciones de aula.¹⁷

Algunas reflexiones críticas sobre el diseño curricular y sobre problemas conceptuales de FCYE son desde luego útiles;

¹⁷ La "evaluación de los resultados de FCYE" parece que debiera haber incluido, además de lo que incluyó este estudio, algunas de las causas que influyen o explican esos resultados: la manera en que los maestros se apropian el currículo, las características de sus capacidades, formación y capacitación específica para esta asignatura, las estrategias didácticas y los procedimientos de evaluación que siguen, la calidad de los materiales de apoyo y su uso, etc., aspectos bastante marginados en el diagnóstico realizado.

sin embargo, por su carácter general —sin referencia a las edades y contextos de los estudiantes— serán de utilidad bastante limitada para el rediseño; más útil y sencillo hubiese sido retomarlas de obras contemporáneas (como la de Uhl, 1997, en que expone su “pedagogía moral”), que profundizan esas críticas, las matizan y, además, las sustentan y discuten con base en los estudios empíricos disponibles.

Las conclusiones sobre las observaciones de campo realizadas resultan muy frágiles, dada su nula representatividad nacional; pueden tener valor etnográfico, pero no se satisface la esperada “evaluación de los resultados de la aplicación de la asignatura” con registros de algunos diálogos captados en las aulas de cuatro planteles (36 por escuela).¹⁸

Son también útiles algunas observaciones sobre lo que sucede en el aula, en cuanto a los valores que se consideran, la manera como se les concibe (con un sesgo orientado al conocimiento más que a otros componentes importantes en su formación), la falta de continuidad para dar seguimiento al proceso formativo de los estudiantes y otros aspectos, todo lo cual hace referencia a la falta de una preparación adecuada de los maestros observados para conducir esta asignatura.

En suma, las recomendaciones de este estudio son demasiado generales y de nula representatividad, para lo que de él se esperaría: las más se destinan a los diseñadores curriculares, otras a la capacitación de los maestros y algunas a las características deseables de un “aprendizaje ético”. Más útil en este sentido hubiese sido repasar los abordajes empíricos que presentan Cecilia Fierro y Patricia Carbajal en un reciente libro (2003).

Aún se desconocen las modificaciones que se hagan a FCYE de secundaria, fuera de que la asignatura se reducirá al tercer

¹⁸ El estudio que comentamos realiza una exploración cualitativa en una pequeña muestra de cuatro secundarias de diversa modalidad (una secundaria general urbana, otra marginada, una indígena y una telesecundaria). A partir de los registros de las “interacciones lingüísticas” entre los maestros y los alumnos se abordan problemas, relevantes en general, pero cuya presencia a nivel nacional se supone gratuitamente.

grado, con siete horas semanales, por exigirlo así la reforma del nivel secundario.

Conviene referir a otra evaluación de la asignatura de secundaria FCYE mucho más rigurosa que la realizada por el Centro de Estudios Educativos. Aunque limitada al estado de Morelos, es un estudio analítico y empírico dirigido por Teresa Yurén (Yurén, 2003), quien realizó una reconstrucción crítica de las condiciones en que se desarrolla la asignatura en secundarias generales, técnicas y telesecundarias. Se hicieron entrevistas abiertas y observaciones en seis escuelas y se aplicaron encuestas a estudiantes y maestros en 20. Se combinaron varias técnicas para analizar: *a*) el sentido que tiene la asignatura para los diferentes actores, especialmente los estudiantes; *b*) el tipo de formación que se está promoviendo y la influencia del currículo oculto; *c*) las actividades que se realizan y los estilos docentes predominantes, y *d*) la manera en que afectan los factores contextuales como el perfil del profesor, las condiciones de la escuela y el entorno familiar y social.

Se encontró que los estudiantes presentan resistencia a la formación para la ciudadanía y que se interesan más por el “cuidado de sí mismos”, mientras que los profesores tienden a recuperar la eticidad perdida.

Se elaboró una tipología de los estilos docentes y se constató que predomina una cultura de la instrucción y el endoctrinamiento sobre la cultura de la formación de saberes prácticos. Se identificaron además los factores que explican por qué son escasas las situaciones formativas que promueven competencias discursivas, el juicio moral, el juicio prudencial y la autorregulación. Se pusieron de manifiesto los mecanismos por los que el currículo oculto contrarresta el currículo formal y se mostró que las condiciones contextuales resultan tanto más adversas cuanto menos se trabaja con un propósito formativo.

La investigación combinó análisis estructural, análisis de dominios y dimensiones de contraste. La teoría en la que se apoya es la del “habitus” de Bourdieu o “sistema disposicio-

nal" que comprende lo cognitivo, lo actitudinal y lo conativo, así como las "competencias". Se profundiza también en los "saberes" genéricos y específicos que FCYE debe promover, en los medios para adquirirlos y en los elementos del currículo oculto que impide su adquisición.

Entre los resultados de esta investigación se destaca que los estudiantes no logran argumentar y comunicarse adecuadamente, pues son deficientes en competencia lógica, lingüística y comunicativa; que se promueven situaciones que fomentan motivaciones de nivel "preconvencional" (lealtad a personas, premio y castigo) y conductas de acuerdo con funciones, pero rara vez se coloca a los estudiantes en situaciones que favorezcan el cumplimiento de la norma por deber y, menos aún, que favorezcan el discurso práctico (nivel "posconvencional"); que son muy escasas las situaciones que favorecen el juicio prudencial que se requiere para el ejercicio de la tolerancia y la búsqueda de la equidad; son también pocas las que favorecen la autorregulación.

Cinco son las principales recomendaciones que consigna el estudio de Yurén: 1) Más que una asignatura, FCYE debiera organizarse como un dispositivo en el que la instrucción fuese sólo auxiliar, la calificación quedara sustituida por la reflexión y las actividades fuesen múltiples. La función del profesor sería facilitar situaciones formativas orientadas a la adquisición de saberes prácticos. 2) La escuela debiera abrir espacios y tiempos no-áulicos para que los estudiantes vivieran la experiencia del consenso, ejercicios de democracia, realización de proyectos colectivos y asunción de funciones públicas. 3) Debiera facilitarse el pensamiento divergente a través de actividades como cineclubes, conferencias, noticias comentadas y debates. 4) Asimismo, trabajarse más la formación de los juicios moral y prudencial mediante el examen de situaciones dilemáticas y el desarrollo de competencias hermenéuticas y de sensibilización. La narrativa autobiográfica favorecería el autoconocimiento y la expresión original. 5) Debiera finalmente

organizarse un conjunto de actividades de este tipo para promover el "cuidado de sí" y el reconocimiento de los propios sentimientos, lo cual desarrollaría la empatía y la compasión que están en la base de la solidaridad, la tolerancia y la templanza tan necesarias para una buena convivencia.

Por otra parte, la actual administración de la SEP ha elaborado orientaciones para la FCYE en primaria (quinto y sexto grados).¹⁹ El Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la Educación Primaria se orienta a asegurar "una sólida formación cívica y ética sustentada en el desarrollo del potencial humano, la adquisición de competencias para la vida, el conocimiento y la defensa de los derechos humanos y la actuación congruente con los principios y procedimientos de la democracia". Para este propósito el Programa explica sus ejes, las competencias que deben formarse en los alumnos y los procedimientos recomendables.

Los ejes formativos son tres: uno ético (aprender a decidir su forma de vida, de modo libre y responsable), otro orientado a la vida real (la satisfacción de las necesidades del desarrollo individual y social), y otro ciudadano (familiarizarse con la condición de "ciudadano"). Para esto se recurre a ciertos enfoques valorales que enriquecen el trabajo pedagógico, como la educación ambiental, la intercultural, la de la paz y derechos humanos, y la de equidad de género.

Asimismo se identifican ocho "competencias":²⁰ el conocimiento y cuidado de sí mismo; la autorregulación y el ejercicio responsable de la libertad; el respeto y valoración de la diversidad; el sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad; la capacidad para manejar y resolver conflictos; la

¹⁹ Véase Subsecretaría de Educación Básica y Normal (octubre de 2003). La FCYE en la educación primaria. Una propuesta integral. "Guía de Trabajo para el Desarrollo de los Consejos Técnicos Escolares, México" (manuscrito).

²⁰ Las competencias son conjuntos de capacidades complejas que permiten a los alumnos responder a sus retos poniendo en juego conocimientos, hábitos, actitudes, creencias, comportamientos y estrategias.

participación social y política; el apego a la legalidad, con sentido de justicia, y la comprensión y aprecio por la democracia.

Como “procedimientos formativos” se proponen el diálogo, la toma de decisiones sobre dilemas éticos, la comprensión crítica, la empatía, el desarrollo del juicio moral y otros “procedimientos básicos” para motivar al alumno a establecer sus compromisos personales.

En la primaria, concretamente, se distinguen cuatro ámbitos en que habrá que trabajar: la asignatura propiamente dicha (no queda claro si ésta ya existe o se está elaborando, o no se pretende que exista), el conjunto de asignaturas que se relacionan con este tipo de formación, el ambiente de la escuela y la vida cotidiana del alumno.

Desde mayo de 2003 este Programa Integral se encuentra en una fase experimental en 12 estados; uno de los objetivos ha sido formar equipos técnicos estatales que coordinen posteriormente las actividades, especialmente las relacionadas con la actualización de los maestros en este campo.

Aún no define la SEP la evidente tensión que hay entre este “enfoque integral” de FCE en la primaria y otros proyectos en marcha en algunas entidades federativas que se enfocan en fomentar la “cultura de la legalidad”. Parece ser que no hay acuerdo entre algunos estados (sobre todo Baja California) que prefieren continuar desarrollando un programa proveniente de los Estados Unidos y aplicable a “jóvenes de alto riesgo”, y otros que han decidido adoptar enfoques más abiertos y están preparando equipos técnicos docentes con este fin. Tal parece ser el estadio en que se encuentra la reforma de FCE prometeda en el actual sexenio.

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

Se le preguntó al actual secretario si creía posible recuperar en poco tiempo el retraso en la reforma curricular de las enseñan-

zas preescolar y secundaria y Reyes Tamez explicó que se trabaja intensamente en ambas, como hemos comentado. La educación preescolar “obedecerá a una concepción más integral”, en la cual “se enfatizará más la creatividad [del niño] que la memorización”. La reforma de la secundaria —que se piensa aplicar en 2005— se ha venido elaborando con gran participación de los gobiernos estatales y también de las escuelas normales.²¹

Observaciones críticas

1) Aunque el ANMEB planteaba la reforma curricular de toda la educación básica, fue lamentable que, sin que mediara explicación alguna, el esfuerzo se redujera prácticamente a la primaria, y todos los secretarios que se sucedieron aplazaron por varios años —más de 10— las reformas de preescolar y secundaria.

Conviene tomar conciencia de lo que significa el tiempo desperdiciado al aplazarse reformas del sistema educativo que, en este caso particular, implicó que varios millones de jóvenes en esos 10 años quedaran al margen de esa reforma, sin considerar las generaciones de maestros que fueron también privados de sus beneficios. Desafortunadamente hay otros ejemplos en nuestro pasado.²² Se aplazó también la reforma de la ense-

²¹ No se conocen detalles del “mapa curricular” de la secundaria, al reducirse la carga horaria y compactarse varias de sus asignaturas.

²² Véase Latapí, “El Plan Nacional de Educación y el discreto robo del tiempo”, *Proceso*, 19 de junio de 1995, en el que comentó las metas establecidas por Fernando Solana en 1978, que quedaron sin cumplirse por falta de atención y esfuerzo de los secretarios que le sucedieron: en 1985 debía egresar 75% de los niños inscritos en primer grado seis años antes. En 1995 esta meta todavía no se cumplía. Para 1982 el analfabetismo simple debía reducirse a 10%; el censo de 1990 registró todavía 12.4%. En 2000 egresarían de la enseñanza superior 29 estudiantes de cada 100 que empezaron la preescolar 19 años antes; y se graduaría de la enseñanza técnica profesional 54% de cada cohorte; se esperaba que la matrícula de enseñanza media profesional fuera de 2.2 millones, pero de hecho en 1995 era de apenas 400 000. También se esperaba que el rezago de 26 millones de adultos se redujera; de hecho en 1995 era de 34 millones. A partir de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria se registran modificaciones importantes en el volumen del rezago correspondiente a este nivel.

ñanza preescolar; sólo se reformó la licenciatura correspondiente.

2) La de secundaria consistió, hasta 2000, casi exclusivamente en reorganizar el currículo por asignaturas y distribuir algunos materiales a los docentes; la *Memoria* de 1995-2000 la considera "reto pendiente". Ciertamente pesaron en esta decisión las dificultades: la secundaria ahora es obligatoria y masiva y debe enfrentarse a una cultura antiintelectual de los jóvenes; requiere maestros con nuevas competencias didácticas, nuevos lenguajes y sensibilidad hacia los alumnos, e implica una reorganización de los planteles, no menos que una reconversión de muchos docentes. Si además se considera que los ejes asumidos para la primaria deben aplicarse también en la secundaria para asegurar una continuidad curricular, la tarea no es fácil.

3) El extraordinario trabajo de reforma curricular iniciado a partir del ANMEB, el de los equipos técnicos formados en la SEP, no menos que el de la producción de los libros de texto y otros materiales son sin duda aspectos muy positivos que se han continuado hasta el presente; son ejemplos concretos de lo que significa una política de Estado, mantenida y enriquecida a través del tiempo.

4) Deben también resaltarse los cambios efectuados en algunas asignaturas: historia, geografía y civismo; en esta última fue una decisión de trascendencia incluir la formación moral y reconfigurar la asignatura FCYE con miras a la formación integral del adolescente.²³ En la reforma propuesta ahora esta asignatura parece ser que reducirá su peso en el currículo.

5) Una observación crítica merece el ideal educativo propuesto en el sexenio 1994-2000 para el área de ciencias en la reforma curricular, formulado como "propiciar un escepticismo

²³ Yurén y Araujo-Olivera (2003) han indagado empíricamente, en 20 escuelas secundarias de Morelos, el sentido formativo que los maestros y directores atribuyeron a la nueva asignatura de FCYE y la manera en que la intención de esta reforma se tradujo en prácticas docentes, en el contexto de los perfiles y de las condiciones laborales de los profesores; su análisis se enfoca en las "relaciones de poder" en torno a esta reforma curricular.

informado". Propuesto como objetivo pedagógico general para alumnos de 14 años que terminan la secundaria, esta formulación sofisticada ofrece al menos cuatro flancos de cuestionamiento:

- Quizá para estudiantes de educación superior este objetivo sea plausible, en cuanto expresa la necesidad de una mente más madura habituada a plantear y exigir fundamentaciones racionales; no lo es para adolescentes de 14 años que primero tienen que pasar por una etapa asertiva —por ejemplo, respecto de las fórmulas de física o principios de la biología que están aprendiendo—, antes de iniciar su cuestionamiento. No parece ni esperable ni deseable que jóvenes de esta edad, apenas iniciados en el manejo racional de los conocimientos científicos, alcancen esta etapa.
- Hay además cierta contradicción, más que lógica, pedagógica, entre el predominio del raciocinio que se considera esencial en la laicidad escolar y este objetivo del "escepticismo informado". El asunto amerita al menos un esclarecimiento que parta de los maestros, los cuales se sentirán confundidos entre los dos objetivos: la argumentación que enfatiza la validez de las razones y la contraargumentación que las invalida.
- Desde el punto de vista epistemológico parece bastante ingenuo pretender llegar a la etapa de un "escepticismo informado" sin atender al papel decisivo que (como hoy se reconoce) juegan las creencias, entendidas como supuestos o hipótesis no explicitadas en que descansan nuestra cosmovisión y nuestros procesos cognoscitivos. Se dirá que el escepticismo que se propone debe abarcar también dichas creencias, lo cual nuevamente sería más propio de intelectuales maduros que han aprendido a ser "sospechosos de sí mismos", pero difícilmente accesible a jóvenes de 14 años.

¿Fue acertado que el Congreso estableciera la obligatoriedad de la enseñanza preescolar, en los términos en que lo hizo?

Limón: Me preocupa que la obligatoriedad [de la enseñanza preescolar] sea otra fuente de desigualdad. Su importancia exige grandes esfuerzos y recursos para ampliar su oferta. Hacerlo obligatorio y, en consecuencia, requisito para el ingreso a la primaria, representa un serio perjuicio para quienes no cuenten con ese servicio [...] Existe además el riesgo de uniformar y reducir la gran riqueza de modalidades y prácticas que existen en el país y que corresponden a nuestra diversidad.

Pescador: Este asunto tiene muchos ángulos: la cobertura, el financiamiento, la capacitación de las educadoras y las ventajas políticas que obtuvo el SNTTE con esta decisión. Uno hubiera esperado que las autoridades de la SEP hicieran un pronunciamiento expresando su reacción o haciendo ver las implicaciones; hubo silencio.

La decisión fue muy precipitada. Su racionalidad preponderante fue de geografía electoral: el presidente de la Comisión de Educación del Senado la vio como carta favorable... La maestra Elba Esther Gordillo vio en ella la obtención de gran número de plazas adicionales. No creo que los legisladores hayan estudiado bien el asunto, ni siquiera revisando los datos de la transición demográfica a mediano plazo; tampoco los numerosos estudios sobre la incidencia de la preescolar en el rendimiento de la primaria; ni que consideraran los altos costos implicados.

—En su aplicación concreta a alumnos mexicanos de secundaria habría un cuarto flanco de cuestionamiento: muchos de ellos, sobre todo del medio rural, viven conflictos entre el mundo cognoscitivo al que los introduce la escuela y el propio de sus hogares, en el que predominan generalmente creencias más conservadoras; suponer que pueden alcanzar el escepticismo propuesto parece poco compatible con esta realidad.

Preveo que el efecto real a largo plazo será la proliferación de instituciones particulares de preescolar para atraer la demanda; vendrán repercusiones por el carácter lucrativo de éstas y obstáculos para admitir en primer grado de primaria a niños que no hayan cumplido con el nuevo requisito obligatorio. Y no hemos hablado de la capacitación de las educadoras ni de las nuevas instituciones que serán necesarias. En suma, efectos lamentables... Un año de preescolar bien trabajado basta para conseguir tres objetivos: evitar la reprobación en primaria, facilitar que los niños adquieran los hábitos fundamentales de lectoescritura y promover cierta socialización introductoria que facilite la transición a la primaria.

Tamez: Me parece que detrás de esta decisión de los legisladores del país —deliberaron y votaron las dos cámaras federales y los 31 congresos de los estados— está su preocupación auténtica y legítima de procurar mejorar la educación de los niños mexicanos, en particular la de los sectores cuya única opción es la educación pública. Pero vista la decisión del Congreso respecto del Plan Nacional de Educación, parecería que el análisis de las necesidades de atención que como país reclama la educación media superior, y la cantidad de recursos financieros, humanos y materiales que implica la obligatoriedad de tercero de educación preescolar, resultó incompleto e insuficiente.

6) Respecto de la educación básica para los adultos se debe decir que, si bien el ANMEB no la mencionaba explícitamente —ni parece que los sucesivos secretarios la hayan incluido en sus propósitos de renovación— debiera haberse atendido con mayor esmero. La reforma de la secundaria hoy en marcha tiene el propósito de extenderse a la educación de los adultos; habrá que esperar a que este propósito se concrete.

No existen datos relevantes respecto de los avances de

este tipo de educación durante el sexenio 1988-1994. En la administración de Miguel Limón, en cambio, se ponderan en la *Memoria* respectiva dos logros importantes: la descentralización del INEA y el nuevo modelo Educación para la Vida y el Trabajo.

Respecto de lo primero, al término del sexenio se informaba que se habían celebrado convenios de coordinación con 27 entidades federativas para descentralizar al Instituto; en 13 de ellas se habían ya creado institutos estatales. Parece ser que la SEP ha impuesto un esquema organizativo único (creación de un instituto estatal), en vez de dejar en libertad a cada entidad.

El modelo Educación para la Vida y el Trabajo fue sin duda el logro cualitativo más importante en muchos años del INEA. Su diseño empezó desde 1996 buscando un modelo flexible y modular que se sustentara en el autoaprendizaje del adulto y diera prioridad a conocimientos de utilidad práctica. En 2000 se aplicó en forma piloto en Aguascalientes y en algunas regiones de otros seis estados, aunque todavía faltaban algunos módulos por desarrollar.²⁴

Además de este modelo, se reportan como logros del INEA en ese sexenio el programa SEP-Sedena-INEA, con el cual se procuró beneficiar a los jóvenes conscriptos que aún no habían terminado su enseñanza básica, con apoyo de la Secretaría de la Defensa. También se ponderan la estrategia de "puntos de encuentro" (lugares fácilmente accesibles e identificables) donde ofrecer los servicios a la población y el "pago por resultados" (sea por alumno incorporado, por módulo aprobado o por certificado obtenido).

7) Hay que señalar críticamente que el presupuesto del INEA continuó disminuyendo en esos años: si en 1983 repre-

²⁴ Antecedió a éste otro modelo: el Sistema de Secundaria a Distancia para Adultos, desarrollado por la propia SEP que permitía cursar este ciclo en dos años y aprovechaba los conocimientos y habilidades adquiridas por los adultos. El proyecto no se implantó masivamente, tal vez para no competir con el del INEA.

sentaba 2.2% del presupuesto global de la SEP, y todavía en 1995 0.95%, al término de ese periodo, en 2000, era de sólo .86%. Esta tendencia desafortunadamente no se ha revertido en el sexenio actual.

8) Aunque es prematuro comentar el actual proceso de reforma de la secundaria, conviene advertir dos cosas: parece ser que el peso principal de los esfuerzos se ha puesto más en la reforma curricular que en la organizativa (de ser así, no se

¿Tiene un secretario de Educación tiempo para estudiar?

Pescador: La actividad intelectual del secretario es lo que debe alimentar su desempeño: encargar a tiempo estudios que hacen falta, discutir el planteamiento adecuado de cada problema, idear soluciones innovadoras. Ya que llegas a la solución que parece la mejor, organizas y programas para implementar, y luego evaluar. El proceso es muy conocido, pero el impulso intelectual es su detonador.

Limón: El secretario no debe perder de vista que su preocupación principal debe ser atender lo sustancial, mirando siempre hacia el largo plazo y construyendo los pisos correspondientes a las distintas etapas de cada proyecto. Pero, curiosamente, no es posible atender lo importante si no se atiende adecuada y oportunamente lo urgente. Además, es necesario tener en cuenta que no siempre lo urgente se contrapone a lo importante... En lo que se refiere a distribuir correctamente tu tiempo, tienes que quitarte de enfrente muchos fantasmas que ocupan espacio valioso: ordenar bien tu agenda y defenderla del asedio cotidiano.

Las diversas facetas del puesto de secretario "están no siempre en pugna, pero sí en tensión [...] Es un cargo de gran intensidad. No hay día que te puedas olvidar de la responsabilidad que te impone, y esto está asociado al gran significado que la educación tiene para un país como el nuestro.

aliviarían los problemas de fondo), y segundo, que —como suele suceder en las reformas curriculares— no parece que se atenderá suficientemente a la capacitación de los docentes. Esto último ha sido una constante en las reformas curriculares emprendidas por la SEP, y en el caso presente el riesgo es mayor, dado que la capacitación dependerá de cada entidad federativa.

MAGISTERIO

De los diversos rubros que contiene el ANMEB respecto del magisterio, consideramos como integrantes de una política de Estado tres: la reforma de la formación inicial, la del sistema de actualización del magisterio y el establecimiento de la CM.²⁵

Formación y actualización del magisterio

Antecedentes

Los cambios sociales experimentados por el país en las últimas cuatro décadas han hecho obsoletas en muchos aspectos las instituciones normalistas dedicadas a la formación de los nuevos maestros. Conviene recordar algunos antecedentes.²⁶

Hubo dos intentos de renovar la actualización del magisterio: uno en 1943 y otro en 1958-1964 (ambos por Torres Bodet).

²⁵ No trataremos, por tanto, de los mecanismos de reconocimiento social del docente ni del programa de vivienda sustentado en el Sistema de Ahorro para el Retiro. Acerca de CM, ya en el capítulo I se dio alguna información sobre la manera en que este programa se concretó inicialmente y la repercusión de sus emolumentos en los ingresos de los maestros.

Respecto de las investigaciones recientes sobre la formación inicial del magisterio véase Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever (2003, pp. 87 ss.). Un análisis longitudinal (Mario Flores López, 1996) destaca la falta de continuidad de las acciones, la diversidad de las instituciones y de las poblaciones atendidas, la carencia de especialistas y de una planeación nacional y regional.

²⁶ Véase el amplio ensayo de Arnaut (2003), en el que reconstruye la evolución de la formación magisterial y analiza las transformaciones más recientes de esta profesión.

Estas reformas centralizaron los programas de actualización, privando a los maestros de sus capacidades de intervención respecto del currículo, lo que aprovechó el SNTE para capitalizar el poder real de intervención y de negociación con la SEP. Así las dirigencias sindicales desalentaron cualquier esfuerzo de renovación que viniese directamente del magisterio.

En 1961 la creación del libro de texto gratuito y único concretó el currículo y aun los métodos, de modo que a los maestros les bastaba acogerse a él, sin necesidad de estudiar a fondo los planes y programas o preparar sus clases o imaginar alternativas didácticas. Además, la docencia ya no ocupaba la centralidad que tuvo en otros tiempos.

Desde los años setenta se venía considerando la necesidad de exigir el bachillerato como obligatorio para cursar la normal, de modo que la preparación magisterial tuviera rango de educación superior, como otras carreras profesionales. La SEP, sin embargo, no lo hizo; intentó convencer a la UNAM de que reconociera los estudios normalistas como equivalentes al bachillerato, sin lograrlo. En consecuencia, impuso a las escuelas normales una reforma curricular que sobrecargaba el programa con 12 asignaturas por semestre y sin práctica de servicio social. Poco después declaró que consideraría equivalente a una licenciatura un conjunto de cursos de actualización impartidos por la Dirección de Actualización y Mejoramiento Profesional del Magisterio (Álvarez, 2003, p. 93).

Por otra parte, en 1974 se crearon 40 normales “experimentales” que deberían conseguir su propio financiamiento; no fue así y mediante presiones lograron que la SEP absorbiera sus costos. Todavía en 1975 se implantó otro plan de estudios para la normal primaria en el que se perdían los rasgos distintivos de la tradición normalista; tuvo que enmendarse en 1977. Al año siguiente se instaló el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal que en realidad sólo avalaba las decisiones tomadas por la Dirección General de Educación Normal. En 1978 se creó la Universidad Pedagógica Nacional, como una

institución separada de las normales; de hecho fue concebida como plataforma que respondiera a las demandas de superación profesional del magisterio; las UPN regionales siguieron un patrón semejante, aunque con menor capacidad de oferta.

En 1983-1984 el secretario Reyes Heróles decidió dar rango de educación superior a la formación magisterial y, para ello, exigir el bachillerato como antecedente. Esta decisión no se vio acompañada de los apoyos necesarios tanto a las escuelas normales como a los maestros en lo individual; fue una reforma formal que no afectó las prácticas existentes ni acercó a las instituciones normalistas a los procedimientos y exigencias de las demás instituciones de educación superior. Tanto por este intento fallido como por la insatisfacción del gremio de profesores al comprobar su rezago en relación con las exigencias de la docencia, era una clara demanda del magisterio atender a la renovación de la formación normalista, aunque había una serie de circunstancias en la estructura de ésta y en los grupos de poder que las controlaban, que lo hacían extraordinariamente difícil.

Evolución

1992-1994

En el ANMEB se estableció que los gobiernos estatales deberían integrar un sistema de formación del magisterio "con un modelo común, con opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria", y que el gobierno federal expediría las pautas para la reforma de la educación normal simplificando sus requisitos y reduciendo las plazas.²⁷

Respecto de la actualización de los maestros en servicio se esperaba que la CM propiciara especializaciones en los docentes de modo que se formaran para un nivel escolar e incluso para un grado en él.²⁸

²⁷ Moctezuma, 1993, p. 153.

²⁸ Véase el mensaje de Ernesto Zedillo del 2 de noviembre de 1992.

Firmado el ANMEB se lanzó el Programa Emergente de Actualización, que tendría dos etapas: una intensiva durante agosto de 1992 y otra extensiva y permanente a partir del ciclo 1993-1994. A la primera asistieron más de un millón de maestros. Hubo dificultades por diversas causas, por lo que para la segunda fase el esfuerzo se concentró en el dominio de los conocimientos de los contenidos y métodos de los nuevos programas, el fortalecimiento de las funciones de los directores y supervisores, el conocimiento de los problemas de enseñanza y aprendizaje y del desarrollo del niño, y de las relaciones de la escuela con la comunidad.

En paralelo se inició el diseño del Programa de Actualización Permanente por una comisión mixta SEP-SNTE, el cual debería descansar en la corresponsabilidad de los gobiernos estatales, con el principio de que serían la escuela y la zona escolar la base del proceso de actualización; desde entonces se anunció la creación de los Centros de Maestros.

A raíz del ANMEB se organizó una amplia consulta respecto de las normales; consta que el secretario Pescador diseñó un programa de acciones que no pudo implementarse por falta de tiempo.

Formación inicial

1995-2000

No fue sino hasta 1996 cuando la SEP empezó a trabajar en un nuevo plan de estudios que finalmente publicó al año siguiente reformando la licenciatura de educación primaria (y posteriormente la de secundaria y la de preescolar), plan que se articuló con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales 1998-2000. Este programa contenía cuatro rubros: transformación curricular; actualización y preparación profesional del magisterio en servicio; normas y orientaciones para la gestión de las instituciones y

regulación de su trabajo académico; y mejoramiento de su planta física y equipamiento.

Al reformarse los planes y programas de la primaria en 1993 los maestros empezaron a recibir libros y materiales de apoyo valiosos; pero fue hasta 1996 cuando las autoridades de la SEP decidieron que las normales deberían seguir y transformarse. Esta decisión fue muy importante; desafortunadamente no se ha documentado lo suficiente para poder ponderar —al menos a los interesados— los argumentos en que se apoyó. En concreto se organizaron muchas reuniones para discutir las maneras de actualizar al personal docente de las normales; se distribuyeron numerosos materiales escritos que deberían aumentar su capacidad de análisis y el mejoramiento de sus prácticas, y para mejorar la gestión se emitieron normas que propiciaban la participación, la autoevaluación y el trabajo colegiado. Se confirió a las propias escuelas normales la responsabilidad de realizar la evaluación del aprendizaje de los formadores (SEP, 2001, p. 137).

La reforma curricular se inició en la licenciatura de Educación Primaria en 1997; le siguieron en 1999 las de las licenciaturas de secundaria y preescolar, y en 2000 la de la licenciatura de Educación Física.

Desde 1997 se aplicaron en las normales superiores los programas emergentes para “acercar a los estudiantes a los nuevos programas” (español, matemáticas, biología, física, química, geografía y orientación vocacional). La tesis central de la licenciatura en Educación Secundaria fue que la prioridad era formar a un “educador de adolescentes que enseñe una asignatura”, y no a un “especialista en una asignatura que la enseñe a los adolescentes”. Se distinguen tres campos: formación general, formación común a todos los maestros de secundaria, y contenidos y competencias específicas de su asignatura.

La *Memoria* de este sexenio menciona las dificultades encontradas, por las que la eficacia de la nueva licenciatura ha sido bastante relativa: en muchas escuelas no se realiza verdadero

trabajo en equipo; tampoco conocimiento del proceso de aprendizaje de los alumnos, las evaluaciones se hacen “por trámite”, hay una débil vinculación del maestro con la escuela como institución, falta una verdadera tradición pedagógica y escasa comunicación con los supervisores, directores y demás maestros.

Se reconocen también deficiencias respecto de la gestión de los planteles: empleo del tiempo (se suspenden las clases sin motivo y no se planifica); la nueva licenciatura ha implicado aumentar de 20 horas semanales a 32, lo que en muchos casos no se cumple; ha habido retrasos en la entrega de los nuevos materiales y equipos, y falta de especialistas para operarlos; asimismo, descuido de las áreas sustantivas (docencia, investigación y difusión). Por esto se concluye que hace falta “una profunda revisión de estas áreas”.

Actualización

La administración que terminó en 2000 considera que el Pronap se fue construyendo gradualmente y que debe verse como un programa a largo plazo (SEP, 2000, pp. 149 ss.). Ya desde una consulta realizada en 1989 se había organizado un programa emergente, llamado PEAM. Al reformarse los planes y programas en 1992 se preparó el Programa de Actualización del Maestro (PAM), que empezó a operar en julio y agosto de 1993 con objeto de familiarizar a los docentes con los nuevos programas (especialmente en historia y geografía, recién incorporadas). Los resultados fueron “pobres” según la SEP; el PAM se encargó a los gobiernos estatales, cuya respuesta fue más bien deficiente. Las experiencias del PEAM y el PAM llevaron a la convicción de que había que desarrollar otro programa que fuera “una opción continua de desarrollo profesional y de mejoramiento de las escuelas”, cuya responsabilidad fuese compartida entre la SEP y las autoridades de los estados, como lo prescribe la LGE; así se generó el Pronap.

Se trabajó conjuntamente con el SNTE y se empezó a operar desde 1995; distingue cuatro áreas: nivelación (para obtener la licenciatura), actualización, capacitación y superación profesional (especialidades), y de 1995 hasta finales del sexenio se implementó a nivel nacional, previos convenios con los estados. Comprendió: talleres generales, cursos nacionales de actualización, instalación de los centros de maestros, evaluación y acreditación de los cursos nacionales de actualización, planeación y evaluación del Pronap y otras acciones para ampliar la oferta y la cobertura.

Al principio los cursos del Pronap no eran reconocidos por Carrera Magisterial, pero la comisión SEP-SNTE los aprobó en 1998. El SNTE propugnaba que los cursos estatales quedaran acreditados por la simple asistencia de los profesores. Más adelante se construyeron los exámenes, que se encomendaron al Ceneval, y finalmente los asumió la propia SEP. El Pronap se consolidó en los tres últimos años del sexenio, sobre todo mejorando el funcionamiento de los centros de maestros. Hasta abril de 2000 se habían inscrito 487 000 maestros en nueve cursos nacionales (57.1% de los de primaria y secundaria), además de 150 000 en otros cursos generales que aún no habían concluido.²⁹

En el rubro de equipamiento de las escuelas normales se hicieron grandes avances: se mejoraron las bibliotecas, salas de lectura, de maestros y de cómputo, uso de materiales audiovisuales y laboratorios de idiomas; también se atendió a mejorar la infraestructura material de los planteles.

Al final del sexenio 1995-2000 se reconoce que los objetivos de la reforma de 1984 no se habían logrado por diversas razones: escasa articulación de los contenidos, desvinculación con

²⁹ Véase en la *Memoria*, II, p. 776, el capítulo firmado por Jesús Álvarez, responsable de la educación en el estado de Aguascalientes, en el que comenta las "tensiones y negociaciones muy difíciles" con el SNTE por haber convenido con las instituciones de educación superior de esa entidad programas alternativos de actualización; reconoce que fracasó el intento de construir un sistema estatal de formación de maestros.

las necesidades de la práctica docente, exceso de materias teóricas, desconocimiento del contexto real y de las características de los estudiantes, y fallas en la aplicación de las reformas.

Se dispone de un diagnóstico cualitativo de los servicios de actualización del magisterio que proporciona la SEP a través del Pronap,³⁰ realizado a finales de 2002, a partir de entrevistas con una muestra nacional de sus usuarios. Lo que sorprende es que en esa fecha se constaten los mismos problemas que en fechas anteriores. Sus principales conclusiones destacan que:

- Entre los usuarios son los maestros de aula los más abiertos y participativos ante la actualización; los directores la ven más como una obligación más que como oportunidad de crecimiento profesional; los auxiliares técnico-pedagógicos parecen ser los más insatisfechos, y los supervisores y jefes de asignatura aparecen como los más defensivos y carentes de autocrítica: tienden a atribuir las deficiencias a otros actores.
- La opinión predominante es que la actualización no ha incidido en mejorar la docencia, ni logrado permear la mentalidad de los educadores alterando sus métodos de enseñanza o reforzando su compromiso vocacional.
- La evaluación de la docencia que debieran realizar los supervisores se reduce, según los maestros, a "papeleo"; ni siquiera difunden las guías ni los programas.
- Los usuarios de la actualización consideran un gran acierto el establecimiento de la CM como un "atractivo esquema de promociones e incentivos". También reconocen que se ven forzados a elegir los cursos más en función de los puntajes que obtienen y de su facilidad, que de sus necesidades reales; las motivaciones intrínsecas son muy limitadas.
- Los factores que limitan la eficacia de la actualización son la falta de espacios idóneos para el estudio y la reflexión; la

³⁰ Consulta Mitofsky, 2003.

falta de tiempo (muchos maestros trabajan con doble plaza); el exceso de festividades en las escuelas, así como de tareas administrativas, y la carga de obligaciones familiares, que afecta sobre todo a las maestras. También señalan las actitudes de muchas autoridades que impiden la innovación y exigen docilidad, disciplina y lealtades a grupos de poder.

- Se critica en la actual oferta de cursos de actualización: que tiene poca difusión y está centrada en el medio urbano; que faltan contenidos más prácticos sobre "estrategias didácticas y cuestiones organizativas"; se aprecian especialmente los cursos ofrecidos a través del ILCE-Educat; en cambio los de la UPN, centrados en maestrías y doctorados, suscitan menos interés, son de menor calidad y producen pocos puntos.
- La impresión general sobre el Pronap resulta "muy positiva" tanto por su propósito de contribuir a la superación profesional como por su vinculación con la CM. Se aprecia la calidad de los materiales escritos seleccionados, aunque también se comenta su sesgo demasiado teórico. Los cursos nacionales salen muy bien evaluados, aunque se opina que exigen habilidades de las que carecen muchos maestros; por esto son pocos los que llegan a presentar los exámenes. Los estatales también se valoran. Los talleres, en cambio, son los peor evaluados, sobre todo por ser los mismos docentes los encargados de organizarlos y dirigirlos. Los "talleres en línea" casi no se conocen.
- Las principales limitaciones del Pronap radican en falta de tiempo del maestro, carencia de una cultura de trabajo en equipo y de reflexión, y la escasa respuesta que obtienen las tutorías que ofrecen los centros de maestros. De estos últimos se aprecia mucho su buen equipamiento, pero se confiesa que existe poca asistencia a ellos y la actitud pasiva con la que se ve a los maestros que intentan actualizarse y a las escuelas de su circunscripción.

Este diagnóstico coincide, como hemos señalado, con otras apreciaciones anteriores del Pronap; es un valioso punto de partida para su mejoramiento.³¹

Los testimonios

Hay gran consenso entre los entrevistados respecto de la trascendencia de reformar la formación inicial y la actualización del magisterio por sus obvias repercusiones sobre la calidad; también lo hay, en el caso de la formación inicial, respecto del diagnóstico. En cambio se ven diferencias respecto de los logros obtenidos y de las propuestas sobre lo que debe hacerse.

Pescador conoció a fondo el problema como subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal y, ya como secretario, impulsó estudios y algunas negociaciones con el sindicato que por falta de tiempo no llegaron a acuerdos. Opina que, si bien la reforma de las normales se consideró asunto prioritario en los sexenios 1988-1994 y 1995-2000, "los avances están muy lejos de lo que se requiere". Hay dificultades objetivas como la gran heterogeneidad del magisterio y los procedimientos más adecuados para la actualización de los docentes en servicio. Otras dificultades han sido políticas: el SNTE es renuente a aceptar que la SEP no puede abdicar de su responsabilidad exclusiva sobre la formación y actualización, así como sobre la evaluación del magisterio. Muchas escuelas normales son feudos políticos donde los puestos de dirección se asignan en función de lealtades sindicales, prescindiendo de la capaci-

³¹ Muñoz (2003, p. 37) señala que las escuelas normales constituyen uno de los pilares fundamentales de la reproducción permanente del SNTE; además, enarbolar el "derecho profesional" de los maestros para intervenir en asuntos educativos propicia que sus afiliados se involucren en los servicios que brinda la SEP. Ante esto, "cuando las autoridades educativas se proponen reformar parcial o totalmente algunas de estas áreas, están obligadas a discutirlo con el sindicato que siempre se ha mostrado renuente a que se realicen cambios sin su participación y, en ocasiones, sin su consentimiento".

dad para desempeñarlos. Por otra parte, también reconoce que la SEP ha descuidado por años estos planteles.

Pescador no cree que los centros de maestros sean ya eficaces en el cumplimiento de su función y los cursos que toman los docentes están condicionados por su valor de acreditación: "se escogen los cursos que significan menor esfuerzo o dan más puntos". Añade que "CM, como sistema de actualización, debe estar plenamente en manos de la autoridad, sin que intervenga el sindicato; como está, no se ha comprobado su eficacia para elevar la calidad de los maestros ni de su enseñanza; todo mundo se queja de los cursos que se imparten [...]" Para lograrlo podría llegarse a un acuerdo, opina, o si fuera necesario tomar la decisión unilateralmente.

Limón Rojas, en cambio, valora positivamente la solución que dio al problema de la formación normalista durante su sexenio mediante el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales; considera que, además de la reforma curricular a las licenciaturas, se avanzó en la interacción con las escuelas normales. Reconoce, sin embargo, que no le fue posible "hacer un recambio completo" de las plantas de formadores en esos planteles y que se requerirá perseverancia en estos esfuerzos, pues "es un camino largo". Asimismo pondera lo logrado en materia de actualización.

"La Subsecretaría de Educación Básica y Normal puso en ella (la reforma de las normales) mucha atención. Si ahora se revisa ese programa y en particular las reformas curriculares que se emprendieron, me parece que se podrá comprobar que estaban bien fundadas. Hubo un trabajo arduo con los maestros de las normales; no fue un programa impuesto sino que recogió las sugerencias e intentó captar las necesidades reales del proceso formativo desde las exigencias que en la práctica enfrenta el maestro." En las normales "hay de todo; hay mucha gente valiosa que tiene conocimientos, experiencia y vocación. No puedes hacer de un día para otro un cambio completo; de

haberlo intentado así, no se habría podido avanzar; hubo un gran cuidado en todo el proceso".

La posición de Solana (si bien no se refiere a los programas actualmente vigentes) es más crítica y radical. Señala que las deficiencias del magisterio se explican por tres causas: falta de vocación de muchos maestros que ingresaron a esta carrera por ser la única opción a su alcance; contaminación de intereses políticos que se sobreponen a los verdaderos intereses de la educación, y pérdida de la "mística" que hubo en otro tiempo. Sin embargo, se muestra optimista de que se puede superar la crisis, sobre todo porque ahora "sobran maestros" y "las normales han dejado de ser un medio para lograr una ocupación decorosa".

Partiendo, por tanto, de estas evidencias acerca de la deficiente preparación del magisterio, de los vicios de las instituciones dedicadas a formarlos y de los mecanismos de control clientelar que maneja el SNTE, no menos que de la disminución del número de maestros requeridos para atender la demanda de enseñanza básica, Solana considera que estaremos ante un grave problema en cinco o 10 años. Y en función de esto formula una propuesta radical cuyos puntos principales son:

- Disminuir el ingreso a primer año en todas las escuelas normales.
- Ofrecer salidas de corta duración en los próximos años a estudiantes matriculados, reforzadas con becas.
- Respecto de los maestros en servicio en las normales, seleccionar a aquellos que posean verdadera vocación y capacidad, y a los no necesarios ofrecerles variadas alternativas de reciclaje en funciones de apoyo hoy necesarias o en especialidades nuevas.
- Ratificar a las normales que respondan con un rediseño de su oferta de programas académicos y estimular a otras instituciones de educación superior, públicas y privadas, a abrir nuevas alternativas de formación magisterial.

Un programa de esta envergadura, reconoce, requeriría de un liderazgo nacional.

Fernando Solana insiste en modernizar la profesión magisterial: los maestros no deben tener como única salida el empleo en las escuelas: “debieran tener siempre opciones [de estudios] para dedicarse a otras actividades, como ocurre en cualquier universidad moderna”. “No deben quedar atrapados entre la profesión magisterial y el control del sindicato.”

Las divergencias de estos tres ex secretarios en asunto tan importante —y las medidas adoptadas por la actual administración— hacen ver la necesidad de profundizar en el análisis de estas políticas. Es uno de los grandes problemas de política educativa pendientes de solución.

Planteamientos actuales (2001-2006)

El PNE propone “una política de formación inicial continua y desarrollo profesional de los maestros” con tres objetivos programáticos, líneas de acción, metas y dos programas estratégicos (uno para actualización y otro para desarrollo profesional) (Álvarez, 2003, p. 100).

La primera línea de acción propone renovar las escuelas normales para fortalecer y articular el sistema de formación magisterial, en coordinación con los gobiernos estatales.

En la segunda se prevé evaluar las licenciaturas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria; elaborar las de Educación Especial, Física, Indígena, Artística e Inicial; promover equipos directivos en los estados; establecer reglas para la planeación y evaluación de las instituciones y fortalecer el trabajo colegiado; crear redes de escuelas de educación básica en apoyo a la formación de docentes; promover la especialización del personal académico, y regular la oferta de los programas de posgrado para maestros de educación básica y personal docente de las normales.

Las metas se plantean en plazos muy cortos: para 2002 realizar una evaluación externa a las escuelas normales; en 2003 publicar la normativa pedagógica y de operación para transformar estos planteles en “instituciones de excelencia académica”; en 2004 renovar las ocho licenciaturas; en 2006 actualizar la formación inicial de 90% de los profesores de licenciatura; a partir de 2002, actualizar a todos los directivos de las escuelas normales, y en 2003 haber dotado a todos los planteles de la infraestructura necesaria.

Para el desarrollo profesional de los maestros se proponen también dos líneas de acción: consolidar y articular con los estados el sistema de actualización, capacitación y superación profesional: se establecerán normas y estándares nacionales de desempeño y se impulsará el desarrollo profesional del personal dedicado a la formación de docentes en servicio. Por otra parte, establecer “condiciones institucionales que permitan el desarrollo de los maestros centrado en el aprendizaje de los alumnos”. Las metas son también muy perentorias.

Otras “líneas de acción” del PNE incluyen: diseñar mecanismos transparentes y efectivos de reconocimiento y estímulo académico al desempeño de los profesores; establecer mecanismos para promover la participación de los docentes en el análisis y propuestas de políticas, y evaluar el impacto de CM sobre la calidad de las escuelas y el aprendizaje de los alumnos.

En conclusión, el PNE supone “la realización de cambios estructurales y cualitativos en los programas e instituciones de formación docente, así como la necesidad de establecer convenios de intercambio académico, coordinación y colaboración entre las instituciones formadoras de maestros y otras de educación superior en las distintas entidades y regiones del país” (Álvarez, 2003, p. 106).

Aunque con cierta lentitud, la actual administración educativa —curiosamente con los mismos funcionarios que elaboraron y aplicaron la reforma del sexenio anterior— preparó un “documento base” que presenta un diagnóstico nada compla-

La crisis de la universidad pública

Solana: En América Latina la universidad pública está en una situación de alto riesgo, cerca de un momento muy crítico, pero sigue siendo indispensable.

Es urgente darle un solución porque —en los casos en que se ha deteriorado— sólo forma cuadros de muy baja calidad que reproducen las condiciones de desigualdad y polarización de las sociedades latino-americanas.

La solución empieza por la seguridad de sus espacios, que tiene que ser responsabilidad de las autoridades encargadas del orden. En segundo lugar, tiene que asegurarse la calidad de los maestros, para lo cual no bastan los actuales procesos de selección de ingreso. Hay que incluir mecanismos de exclusión de los maestros que no cumplen o no se superan. En tercer lugar, se debe dar mayor apoyo a los estudiantes y exigirles mejores resultados.

ciente tanto de la educación normal como del sistema de actualización; ha publicado 15 Cuadernos de Discusión que muestran que este tema se ha reabierto a nuevos y más radicales planteamientos. El “documento base” (SEP, 2003a, pp. 28 ss.) precisa las deficiencias en la operación del programa y aduce algunas razones:

—Además de las reformas curriculares, “se requiere modificar las formas de organización y de gestión pedagógica de las escuelas, y fortalecer la comunicación entre directivos y docentes de las escuelas normales y de escuelas donde los estudiantes realizan sus prácticas, creando redes de escuelas de apoyo a la formación inicial de profesores que incluyan la actualización de los maestros de educación básica que fungen como tutores de los estudiantes normalistas”. Las acciones emprendidas “son aún muy limitadas para asegurar un programa sólido de formación de los profesores normalistas”.

Esta selección no se hace en las universidades públicas por la contaminación política y la conflictividad social.

Se necesita una decisión de Estado para poner orden en las universidades y asegurarles sus subsidios.

Pescador: En los últimos años las universidades públicas han hecho grandes adelantos para adecuarse a las exigencias del tiempo; han impulsado procesos intensos de evaluación, elevado los grados académicos de su personal, abierto sus contabilidades a la Secretaría de Hacienda.

Quizá dentro de pocos años tengamos esquemas y criterios más claros para la distribución de los recursos públicos a las instituciones, tomando en cuenta también los ingresos propios que generan por becas-crédito, colegiaturas diferenciadas y contratos de investigación y de servicios. Así se definirían mejor las obligaciones financieras del Estado hacia ellas.

—Y sugiere emprender “programas de formación rigurosos y sistemáticos” en varias líneas y temas. Que muchas escuelas normales no se hayan consolidado “como auténticas instituciones de educación superior” se debe en parte a dos factores: la falta de políticas específicas para facilitar su renovación y las inercias que existen al interior de ellas que impiden una dinámica de autoexigencia y mejoramiento continuo.

Reconoce:

En muchas escuelas persisten situaciones estructurales y prácticas educativas no propicias para el aprendizaje de los estudiantes, entre las cuales se pueden mencionar: estructuras organizativas rígidas y normatividad del desempeño laboral e institucional que no se corresponden con el desarrollo de las actividades académicas derivadas de los nuevos planes de estudio; formadores

de docentes sin el perfil profesional requerido; uso poco racional del tiempo escolar (actividades extracurriculares con nulo impacto en la profesionalización de los profesores y en la formación de los futuros maestros, así como suspensión injustificada de labores); incipiente cultura de la planeación, la evaluación y el trabajo colegiado; personal directivo sin la preparación y estabilidad laboral para conducir los procesos de mejoramiento permanente de su institución, y conflictos magisteriales y estudiantiles que afectan la vida de las escuelas [SEP, 2003a, p. 31].

El documento termina con 10 “retos”, que muestran las grandes limitaciones que tuvo el programa anterior: orientar a las escuelas al cumplimiento de sus funciones sustantivas; reorganizarlas con el fin de que se orienten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos, al uso eficaz del tiempo y a la oportunidad de lograr experiencias relevantes; crear ambientes propicios a la colaboración profesional; establecer nuevos criterios académicos y procedimientos efectivos que regulen la selección y permanencia del personal directivo; renovar los procesos de planeación y evaluación institucional y de regulación en la aplicación de los recursos financieros; actualizar el marco normativo de las instituciones; renovar la planta docente de las escuelas “de modo que se cuente con el perfil requerido y una dedicación comprometida con los futuros maestros”; fortalecer la planeación de los servicios de formación en cada estado (número de docentes y características de su formación); “establecer a nivel nacional un proceso único y confiable parra la selección y el ingreso de estudiantes a las escuelas normales”, y “diseñar y operar mecanismos de evaluación y selección que permitan incorporar al servicio de educación básica a profesores que cuenten con el perfil profesional requerido”. Asimismo “garantizar que las plazas disponibles se asignen bajo este mismo criterio, mediante exámenes y concursos de oposición rigurosos”.

La administración de la SEP parece haber llegado a un diag-

nóstico más riguroso no sólo acerca de la educación normalista sino de los esfuerzos hechos en el sexenio anterior. Con este fin puso en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin) que ha incentivado a éstas a elaborar un plan de desarrollo institucional y un programa anual de trabajo.³² Según una evaluación de este Promin,³³ así se ha realizado la “evaluación externa” anunciada en el PNE; además, se ha construido una tipología de las 49 escuelas comprendidas, en nueve estados (25% del total), que atiende sobre todo a su capacidad de transformación y se han incrementado los esfuerzos de la mayoría de ellas para renovarse. En la categoría más favorable se sitúan ocho planteles, en la siguiente 20 y en la última 21. Entre sus recomendaciones propone considerar la utilidad de esa tipología como referencia para el proceso de mejoramiento; explorar la posibilidad de otorgar financiamientos a plazos mayores de un año; pedir a los estados que formulen un plan de desarrollo de sus escuelas normales, y hacer un seguimiento de éstas.

Aunque el Promin se ubica en cierta forma como continuación del programa del sexenio anterior y se centra en el mejoramiento de la infraestructura y de la capacidad de gestión de las escuelas, también podría verse, en nuestra opinión, como reacción a las insuficiencias de ese programa para impulsar el proceso que implica esta política de Estado.

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

En su entrevista Tamez explica que decidió impulsar el Promin con el fin de “fortalecer estas instituciones [las escuelas normales] y elevar su calidad, de modo que las normales puedan par-

³² Publicado en el *Diario Oficial* el 13 de marzo de 2002. Véase un extracto en Subsecretaría de Educación Básica y Normal, 2003, pp. 10 ss.

³³ Realizada por el Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco: Evaluación del Programa para el Mejoramiento de las Escuelas Normales Públicas, 2003.

participar en los demás programas de las instituciones de educación superior". Se muestra satisfecho con la respuesta que ha encontrado y los apoyos que la SEP ha prestado en equipamiento, materiales didácticos y becas a los profesores. "Lo que quiero destacar de esta reforma es sobre todo la respuesta positiva que va encontrando entre los profesores y directores de las normales." Como ejemplo de esta respuesta positiva Tamez aduce los resultados de diversas evaluaciones que la SEP ha emprendido en estudiantes de la licenciatura de preescolar y en alumnos de primaria y secundaria.

Cuestionado acerca de si cree posible armonizar normalismo y modernización del profesorado, el secretario responde:

Considero que sí [...] habrá que empezar incluso por ser más exigentes en el ingreso a las normales. Lo que nos alienta es la reacción de la mayoría de los maestros: la gente no está satisfecha con lo que está pasando en las normales, ni los profesores de estas escuelas ni las autoridades. Mi confianza deriva de los resultados que vamos teniendo, de la respuesta a la convocatoria para la reforma de las normales. Hay que valorar estos avances.

Por otra parte, es clara su decisión de abrir la formación del magisterio a otras instituciones de tercer nivel, públicas o privadas, para ampliar las opciones y estimular la competitividad mediante "concursos de oposición y un nuevo sistema de ingreso".

También explica Reyes Tamez las nuevas orientaciones respecto del sistema de actualización: tras una evaluación detallada de la actual oferta de cursos se procedió a seleccionar los más adecuados, con apoyo de un grupo de "maestros de excelencia" que han demostrado su capacidad de aprendizaje en dichos cursos y con quienes se contempla constituir un consejo para orientar las reformas.

La actualización del magisterio, en su opinión, debe estar guiada por un nuevo perfil del docente: "un maestro mejor

formado, que tuviera competencia en otro idioma, capaz de usar las tecnologías de informática, que tuviera un concepto integral de su formación, que buscara despertar en los alumnos el interés y la capacidad de autoaprendizaje". "No podemos pedirles que logren estas características con sus estudiantes si ellos mismos no las tienen."

Observaciones críticas

- 1) El deterioro de las escuelas normales se explica por algunas decisiones históricas: en su origen los estudios no eran de nivel superior, pero la expansión del sistema durante los sesenta y setenta condujo a ampliar y diversificar los servicios de educación normal y a incorporar personal docente sin las debidas cualificaciones; la homologación salarial de la planta docente de las normales se asimiló en 1982 al esquema de las instituciones de nivel superior sin que mediara un estudio sobre los perfiles requeridos; no se trabajó con seriedad en adaptar los esquemas universitarios a las características de estos planteles, en organización académica, evaluaciones o requisitos para los nombramientos; la descentralización de 1992, como también la LGE, planteó a los sistemas de formación docente exigencias que no han podido cumplir.
- 2) Los diagnósticos —tanto los de hace ocho años como los más recientes— coinciden en las siguientes deficiencias de las normales: se procedió a abrir nuevas escuelas sin estudios de planeación y factibilidad, en busca de más plazas docentes y de becas para los estudiantes; en las definiciones de licenciaturas y posgrados han predominado criterios de interés político; también ha habido un incremento desproporcionado de la matrícula de normales particulares; existe gran heterogeneidad en los

critérios y procedimientos de admisión de los estudiantes y no se respetan las evaluaciones; hay procesos viciados para la designación de directores y discrecionalidad para asignar las plazas disponibles para docentes, y en general, un anquilosamiento de las plantas de profesores; la contratación automática de los egresados como profesores de las propias normales en muchas escuelas ha generado endogamia y consolidado feudos políticos; la contratación de maestros "interinos" ("bachilleres habilitados") para zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas (pues los maestros se niegan a ir a ellas), se ha traducido en aumento de las inequidades y, finalmente, las escuelas normales operan con muy altos costos unitarios.

Además, en los aspectos académicos se señalan serias limitaciones: en el perfil del maestro que forman; en la formación de las habilidades intelectuales formales: lectura, exposición oral y escrita, capacidad de plantear y resolver problemas y manejo de la información con autonomía; en los conocimientos especializados y las destrezas para manejar lo que deben enseñar y los recursos con que cuentan; en las competencias didácticas y estrategias de docencia y en la capacidad de evaluarlas; en la ausencia de un clima de trabajo académico propicio y en la identidad profesional y ética de su profesión.

Estos diagnósticos son, simplemente, alarmantes.

- 3) En las soluciones adoptadas respecto de los problemas de la formación inicial y la actualización del magisterio se comprende que haya diversidad de opiniones entre los secretarios entrevistados, así como en el tratamiento político que habría que dar a las escuelas normales y a los mecanismos de actualización y de evaluación del magisterio. En sus perfiles políticos el asunto forma parte de la problemática relación entre la SEP y el SNTE, de la que se tratará al final de este capítulo.

- 4) El hecho de que la actual administración esté replanteando más a fondo las reformas de la formación inicial y la actualización, indica que no se consideró plenamente satisfactorio el programa emprendido en el sexenio 1995-2000. Algunas soluciones alternativas podrían incorporar experiencias valiosas de otros países.³⁴ El actual Promin reitera el supuesto de que estas escuelas, al menos la mayoría de ellas, pueden llegar a transformarse, aunque sus capacidades sean diferentes.³⁵ (Respecto de las normales rurales, véase más adelante.)
- 5) La solución de fondo a la reforma a las normales no exige necesariamente continuidad plena con el pasado. En esta perspectiva, la propuesta que presenta Fernando Solana en su entrevista merecería una seria consideración. Si bien el Promin muestra avances, la reforma de las normales ha implicado plazos considerables e importa recuperar el tiempo perdido. Esto puede hacerse salvando los valores profundos del normalismo: la importancia de la educación pública, su vinculación con la justicia social, la soberanía del país y el sentido naciona-

³⁴ Véase Pablo Latapí (2003, p. 21). En este documento, titulado "¿Cómo aprenden los maestros?", se dan cuatro respuestas: primero, para aprender hay que querer aprender. Segundo, para aprender hay que dedicar algo de tiempo. Tercero, para aprender hay que empezar por analizar las propias necesidades de aprendizaje, para lo cual es conveniente que el docente consulte con otros colegas; así podrá decidir sobre las oportunidades que están a su alcance. Y cuarto, cada maestro tiene que crear sus propios ambientes de aprendizaje, preferiblemente a través de grupos de libre adscripción que comparten un interés común, y con asesorías o tutorías apropiadas. No debe esperar que alguien cree esos ambientes por él; es una tarea eminentemente personal.

³⁵ Conviene añadir un comentario sobre los Centros de Maestros que apoyan la actualización. Hay varios aspectos que deben revisarse: la normatividad que regula su instalación y funcionamiento; la situación laboral y profesional del personal coordinador y de asesoría; la vinculación con los planes de desarrollo del sistema educativo, a nivel local y de cada estado; la pertenencia a un plan estatal de formación y actualización; la vinculación con los maestros, colectivos docentes y directores de escuela; las acciones que los centros impulsan a favor de la equidad; y sus posibilidades para incidir en la actualización de las escuelas como instituciones (SEP, 2003; Cuaderno 14, p. 87).

lista, pero el tratamiento político que se dé a las instituciones normales puede ser diferente.

- 6) Sin embargo, en el actual sexenio, se ha decidido continuar a través del Promin en la línea de reforma de estas instituciones, si bien abriendo otras opciones de formación magisterial en universidades públicas y privadas, con el fin de estimular la competencia. El actual secretario se muestra satisfecho de los resultados hasta ahora obtenidos. La pregunta es: ¿esta estrategia satisface la gravedad del diagnóstico sobre las escuelas normales?

EL CASO ESPECÍFICO DE LAS ESCUELAS NORMALES RURALES

Los conflictos de dos normales rurales —la Luis Villarreal (el “Mexe”), en Hidalgo, y la de Mactumactzá, en Chiapas— han ejemplificado la problemática de estas instituciones y la carencia de soluciones satisfactorias. Haber arrastrado este problema sin aportar una solución de fondo parece ser una omisión importante de la política educativa desde 1992 hasta la fecha. Por esto conviene analizar su situación más de cerca.

De las escuelas normales del país³⁰ 18 son rurales, con un total de 7 300 estudiantes y unos 600 profesores. Fueron creadas hace 70 años, durante el callismo y el cardenismo, como opción para los jóvenes campesinos de comunidades marginadas, muchos de los cuales ingresaban a ellas sin una clara orientación hacia el magisterio. Su régimen incluía prestaciones especiales y beneficios como el ingreso sin examen, con frecuencia internado, becas, alimentos, lavandería y sobre todo plaza automática al egresar. En muchos casos se invoca un “autogobierno” que desconoce a la dirección de la escuela y a sus profesores.

³⁰ Según datos oficiales, existen 654 escuelas normales, de las cuales 349 son públicas y 315 privadas, con una matrícula de 166 800 estudiantes y un profesorado de aproximadamente 17 000.

En los años sesenta estos planteles se empezaron a vincular con movimientos políticos y guerrilleros ajenos a su misión; Lucio Cabañas, guerrillero y fundador del Partido de los Pobres fue maestro de la escuela normal de Ayotzinapa, Gro., ahí fue maestro también Othón Salazar. Sirven también de base a la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (creada en 1935), muy activa hasta el presente. Aunque la

¿Vamos hacia la jornada completa?

Tamez: Estamos trabajando en que las escuelas puedan convertirse en planteles de jornada completa, sin que esto implique una erogación que no podamos afrontar; y buscando que los docentes de doble plaza compacten sus horas y se reubiquen en una escuela de jornada completa. En este espíritu de recuperar un horario escolar de siete horas y media tenemos que avanzar.

La jornada completa implica muchos retos: mejorar el aprendizaje y elevar el aprovechamiento de los alumnos; hay un proyecto consensado por las autoridades educativas de las entidades que puntualiza estos aspectos.

La principal limitación es de carácter financiero: si tuviéramos más recursos (sobre todo para el pago a los docentes), podríamos avanzar más rápidamente.

Pescador: Alguna vez hicimos estimaciones sobre el costo de la jornada completa: se requeriría 60% adicional, globalmente, en la masa salarial. Pero hay que realizar análisis finos para ver el efecto de las dobles plazas existentes y las posibilidades de compactarlas, la disponibilidad de los inmuebles y varias implicaciones administrativas... Hay que aprovechar la experiencia de las escuelas de jornada completa que funcionan en estados como Sinaloa y Baja California; ahí se vería que no se requiere 100%.

Y hay que aprovechar a los maestros que van siendo liberados (por la disminución de la demanda); esto aliviará los costos.

dirigencia central del SNTE ha utilizado en diversas coyunturas el extremismo de estas escuelas, actualmente han sido más bien las secciones sindicales estatales (las de Chiapas e Hidalgo) las que apoyan sus inconformidades, así como la CNTE, el Frente Popular Francisco Villa, los ejidatarios de Atenco y el Comité General de Huelga (CGH) de la UNAM.

Desde los años setenta las autoridades educativas tomaron conciencia de que era necesario transformar el régimen, ya anacrónico, de estos planteles, pero sus iniciativas no fueron exitosas. El secretario de Educación Reyes Heróles cerró 33 de ellas. No todas son problemáticas.³⁷ Por eso es particularmente importante la solución que se ha negociado tanto en Mactumactzá como en el "Mexe" desde octubre de 2003. Las líneas de solución propuestas inicialmente por el gobierno de Chiapas y secundadas por el de Hidalgo han sido asumidas por muchos otros gobernadores en cuyas entidades operan escuelas normales rurales.³⁸

En el caso de Mactumactzá, esas líneas son las siguientes:

- No cerrar la escuela, pero exigir a los grupos inconformes condiciones mínimas de operación.
- Reconvertirla en una verdadera institución de educación superior que responda a las necesidades de la entidad; se ha mencionado transformarla en una universidad politécnica.
- Aplicar la ley a quienes han cometido delitos comprobados: quema de vehículos, secuestros, agresiones a la policía, amenazas de incinerar a mujeres indefensas, etc. La aplicación de la ley en tales casos de ninguna manera constituye una "represión".
- Al argumento de que el gobierno está violando el dere-

³⁷ Se mencionan las de San Luis Potosí y Campeche como ejemplos de buen funcionamiento.

³⁸ Además de Chiapas e Hidalgo, las respaldan Aguascalientes, Campeche, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Zacatecas, San Luis Potosí y Tlaxcala.

cho constitucional al trabajo, el gobierno responde que, precisamente para garantizar este derecho de más de 4000 egresados de las 22 escuelas normales del estado, se ha transparentado la asignación de las plazas y puesto fin a la corrupción y situaciones de privilegio amparadas por la Sección 8 del SNTE. Además, se procederá a establecer el examen de oposición para el ingreso, pues demandar plazas automáticas para unos cuantos es negar el derecho al trabajo de cientos de miles de profesionales, muchos de ellos más pobres que los estudiantes de Mactumactzá.³⁹

En la propuesta del gobierno de Hidalgo para el "Mexe" se proponen líneas semejantes y puntos más concretos como:

- Regulación de las actividades académicas y administrativas de conformidad con las normas de la educación normal del país.
- Respeto absoluto a los directivos, maestros y trabajadores.
- Reconocimiento de la dirección de la escuela como única instancia facultada para las gestiones ante las autoridades federales y estatales.
- Libre acceso de las autoridades a las instalaciones para realizar evaluaciones.
- Respeto del calendario escolar y de los horarios.
- Establecimiento de un sistema externo de becas para las cuales se concursará.
- Cierre del internado.
- Firma de una carta de cada estudiante, avalada por su padre o tutor, en la que se comprometa a respetar las leyes y normas de la vida institucional.
- Pase de lista y cumplimiento de al menos 85% de asistencia para poder ser acreditado.
- Finalización de la anarquía estudiantil.
- Restitución a la autoridad de los bienes y servicios.

³⁹ *La Jornada*, 18 y 15 de septiembre de 2003.

-Sujeción total al Reglamento, para que se eviten robo, secuestro, consumo de alcohol, inequidad de género, chantaje, difamación y otros delitos.

Se requiere también orientar la transformación de estos planteles, tomando en cuenta el marco general de la educación normal del país, regulando su oferta de acuerdo con las necesidades reales de la demanda en su región o estado.⁴⁰

Estos conflictos ejemplifican las crisis de una transición necesaria, en la medida en que las autoridades se proponen poner fin a situaciones anacrónicas, pero los grupos afectados recurren a conductas violentas y claramente violatorias de la ley. Para evitar conflictos mayores las autoridades prefieren la vía de la negociación política; pero es necesario constatar que las soluciones alcanzadas por esta vía en el pasado han sido transitorias e insuficientes y que estos conflictos han prolongado situaciones indeseables de sexenio a sexenio.⁴¹

CARRERA MAGISTERIAL

Antecedentes y evolución

La propuesta hecha por el SNTE de un salario profesional para el magisterio implicaba de hecho otras dos: establecer un sistema de promoción horizontal que abriera mayores oportunidades de ascenso a los docentes y acordar alguna manera de evaluar a los maestros. Estas propuestas se concretaron, en las negociaciones previas al ANMEB, en el esbozo del proyecto de CM.

Las negociaciones fueron muy intensas; firmado el Acuerdo se prolongaron, de modo que los términos iniciales, los facto-

⁴⁰ La prensa menciona un documento del Banco Mundial que propone convertir estas escuelas, en 2004, en normales estatales, y establecer un programa de jubilación anticipada con objeto de renovar sus plantas docentes (*La Jornada*, 7 de septiembre de 2003).

⁴¹ Véase Comunicado 118 de Observatorio Ciudadano de la Educación, dedicado al tema de las normales rurales (*La Jornada*, 29 de febrero de 2004).

res que debían tomarse en cuenta en las evaluaciones y los montos de los emolumentos quedaron acordados hasta el 24 de enero de 1993, retroactivos al 1º de septiembre de 1992. Estos lineamientos iniciales fueron modificados en mayo y octubre de 1998 por la comisión nacional SEP-SNTE.

Al presente (2004) prevalece la opinión de que CM ha funcionado como un mecanismo de mejoramiento de los ingresos del magisterio pero no como un sistema adecuado de evaluación; tampoco hay evidencias de que esté incidiendo en el mejoramiento de las prácticas docentes ni, por tanto, en la calidad de la educación.

Siguiendo a García Manzano (2004) se exponen a continuación las principales diferencias entre los lineamientos de 1992 y los de 1998.

a) *Definición de calidad.* En ninguno de los dos lineamientos se explicita una definición de calidad de la educación. En los iniciales se asienta como objetivo de CM “elevar la calidad de la educación reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros”, pero no se puntualizan las cualidades de esos “mejores maestros”. En los de 1998 desaparece la relación entre el mejoramiento de la calidad y los estímulos económicos otorgados o el reconocimiento a los mejores maestros; CM se identifica con la “profesionalización” del magisterio, suponiéndose una relación mecánica entre ella y la calidad educativa.

b) *Órganos de gobierno de CM.* En 1998 aparecen explícitamente la comisión nacional SEP-SNTE y las comisiones paritarias estatales como órganos de gobierno. Corresponde a la primera dictaminar a los candidatos y asignar las plazas disponibles, y distribuir el presupuesto asignado por la federación a las diferentes entidades.

Con los estímulos económicos se puntualizan las diferencias entre el salario base y el ingreso total máximo que puede obtenerse. Esto se conceptualiza como “salario profesional del maestro”.

Ya en 1992 se hablaba de una “bolsa” de recursos y se indicaba que, si el maestro se jubilaba y recibía su pensión del ISSSTE,

perdería las percepciones de CM, las cuales se integrarían a la bolsa. En 1998 se aclara que el pago de las pensiones corresponde al ISSSTE.

c) *Desempeño profesional*. Ha sido el factor más discutido, sobre todo por la dificultad de medirlo. En 1992 se le definió como "la suma de acciones que realiza el docente para interactuar con sus alumnos [...] y lograr resultados significativos en términos de productos de aprendizaje"; pero en 1998 se le definió simplemente como "la suma de acciones cotidianas que realizan los docentes en el desempeño de sus funciones" (sin referencia al aprendizaje efectivo logrado por sus alumnos). En 1992 se le otorgaban 35 puntos, ahora sólo 10.

En 1992 se distinguían cuatro subfactores: planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje, desarrollo del mismo, participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la escuela y la comunidad. En 1998 el "aprendizaje del alumno" pasa a ser un subfactor de mayor importancia (de siete puntos pasa a 20). La acreditación se hace por registros que de cada escuela maneja la Secretaría y no el órgano de evaluación escolar, y la evaluación del "aprendizaje" mediante un examen a los alumnos.

d) *Preparación académica, grado académico y antigüedad*. Tanto en 1992 como en 1998 se establece que se acreditarán mediante un "examen de conocimientos" que, se propone, se elaborará a partir de un banco de datos de la SEP, enriquecido con la información de los talleres que se efectúen en los estados.

Los docentes que no tengan el grado académico requerido pueden participar si cuentan con 15 años de antigüedad, y los 10 últimos en la modalidad para la que concursan.

Respecto de la antigüedad, en 1992 eran "años frente a grupo"; ahora "años empleados en el servicio docente de educación básica" (así se incluye también a directores y supervisores). El máximo puntaje es de 10 (ha habido pequeñas diferencias en la manera de precizarla).

e) *Arraigo profesional y laboral*. En 1992 se identificaba con la

antigüedad, ahora se añade "con el grado máximo de estudios, del nivel y la modalidad educativa", y se añade que se reconocerá a los maestros que trabajan en comunidades pequeñas y aisladas; se piden dos años en esas comunidades y se asignan ocho a 14 puntos según el grado de desarrollo de éstas.

f) *Ingreso y promoción*. El ingreso al programa es voluntario. Se considerarán desempeño profesional, aprovechamiento escolar de los alumnos, los cursos de actualización, el grado académico, la preparación académica y la antigüedad.

Se hace notar que, si se tiene doble plaza, se vale concursar para las dos y ser evaluado en ellas si se cumplen los requisitos. Habrá cinco momentos de promoción a lo largo de 16 años cuando menos.

g) *Evaluación*. Lo que ha variado de 1992 a 1998 son los puntajes asignados a los factores de la evaluación: bajó mucho "desempeño profesional" (de 35 a 10 puntos) y subió "aprovechamiento escolar" (de cero a 20).

¿Quién evalúa? El "órgano de evaluación escolar", que es el consejo técnico escolar presidido por el director de la escuela, y un maestro con la representación del SNTE; este órgano debe reunirse en tres momentos durante el ciclo para evaluar el "desempeño profesional".

Se asigna a los supervisores la función de "asesorar" y "supervisar" a los órganos de evaluación escolar, medida que aumenta el control sindical sobre el proceso.

Resta dar información sobre los efectos de CM en los ingresos de los maestros: han sido muy beneficiosos y colocado al magisterio, como grupo profesional, en una posición notablemente mejor de la que tenía en 1992. En los últimos 17 años, de 1987 a 2004, los salarios de los maestros de primaria en el Distrito Federal se han incrementado 82% en términos reales, sin incluir los ingresos de CM; no así los de los docentes de secundaria que se han abatido en 16%.⁴²

⁴² Estudio del Centro de Análisis Disciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, citado en *El Universal*, 15 de mayo de 2004.

En relación con los salarios del conjunto de la población, los del magisterio no son bajos; tampoco lo son comparados con los de otros grupos profesionales semejantes, al menos algunos de ellos. Más de 65% de los asalariados tienen ingresos de tres salarios mínimos o menos; el grupo que alcanza los seis salarios mínimos (que repetidamente propone la dirigencia sindical como aspiración) corresponde a 23% superior, ya el promedio de los maestros está por arriba de cuatro salarios mínimos. Por otro lado, debe tomarse en cuenta en estas comparaciones que el salario del docente corresponde a cuatro horas y media de trabajo y va acompañado de prestaciones muy amplias, principalmente de vacaciones y días feriados, circunstancias que no suelen considerarse cuando se establecen comparaciones internacionales, como con los países de la OCDE.

Aun así, la relación del salario después de 15 años de experiencia con el producto interno bruto (PIB) per cápita en México (relación con el PIB per cápita promedio del país) es 1.62 para profesores de primaria y 2.05 para los de secundaria. Comparativamente con los países de la OCDE, nuestro país queda en tercer lugar, superado sólo por Corea del Sur y Turquía.

A estos salarios se añaden los ingresos por CM, cuyos porcentajes se expusieron en el capítulo 1 (final) y pueden llegar a ser 200% del sueldo al finalizar el servicio.⁴³

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

No podría ser más contundente la opinión del actual secretario respecto de CM:

Estoy de acuerdo con que CM no está cumpliendo con su propósito (de incidir en mejorar la calidad de la docencia) ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación.

⁴³ El monto asignado a CM en el presupuesto de la SEP de 2004 es de 300 millones de pesos; el asignado a actualización del magisterio, de 150 millones.

Tenemos que replantear los términos y alcances de estas evaluaciones [...] CM tiene que cambiar integralmente: las evaluaciones que se realizan son sumamente costosas y no tienen impacto. Definitivamente CM no ha respondido al interés y a las expectativas que se tenían. —Y añade—: “Debemos comprometer su rediseño con el sindicato”.

Observaciones críticas

- 1) Considerando el establecimiento de CM como una política de Estado, lo esencial en ella consiste en cuatro elementos: la aceptación de un sistema de promoción horizontal para el magisterio; el principio de que los maestros serán evaluados;⁴⁴ la disponibilidad de emolumentos económicos correspondientes a los resultados obtenidos en las evaluaciones, y el concepto de que entre la plaza y los emolumentos se integra el “salario profesional” del magisterio.
- 2) Estos elementos proceden de varias hipótesis implícitas que el Estado podría invocar como justificativas de esta política: que el maestro requiere actualizarse; que su actualización repercutirá en la calidad de su práctica docente y en la de la educación; que es posible identificar los aspectos fundamentales de esa actualización y medir los avances que logra cada maestro, y que es saludable distinguir, en los ingresos del maestro, una parte fija que corresponda a la plaza y otra variable, fruto del esfuerzo de cada maestro por mejorar.
- 3) El equilibrio entre lo que el Estado persigue con esta política y lo que el Sindicato quisiera obtener de ella es frágil; como se ve en los cambios efectuados en 1998 a los lineamientos iniciales: quedan sujetos a negociación

⁴⁴ Véase, en el capítulo II el apartado “Acercas de Ernesto Zedillo”, la importancia que da a este principio, como logro de la SEP, Esteban Moctezuma.

muchos aspectos operativos del esquema fundamental de CM, como el órgano de evaluación, la participación del Sindicato en el proceso, las definiciones y puntajes de los factores, los montos de los emolumentos, etcétera.

- 4) La decisión del actual secretario de replantear integralmente este mecanismo, ante la evidencia de que no ha cumplido con lo que se esperaba de él, es alentadora; se ignora qué pasos concretos se estén dando en esta dirección.
- 5) La principal rectificación que requiere el esquema de CM es recuperar su valor como mecanismo evaluativo confiable y eficaz: en esto debiera atenderse: a que el enfoque de la evaluación sea eminentemente formativo y no fiscalizador; a que la evaluación sea realizada por instancias suficientemente independientes (lo que no se ha logrado) en las que se dé una participación adecuada de las instancias escolares; a que contribuya a que cada maestro pueda identificar sus fortalezas y debilidades para proseguir en su actualización y mejoramiento; a que las evaluaciones sirvan para retroalimentar los contenidos y métodos de los programas de actualización que se ofrezcan al magisterio y de otros programas de las instituciones formadoras de maestros, y a que se den a conocer a la opinión pública los resultados de las evaluaciones, como parte de la rendición de cuentas de las autoridades educativas respecto de este servicio público.

Sobra resaltar la importancia de esta reforma: se trata nada menos que de la evaluación del profesorado, que debe ser realizada por un mecanismo transparente y confiable para la sociedad. La incidencia de CM en la calidad de la educación debe quedar fuera de toda duda; sin ello CM carecería de justificación.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

Antecedentes

Sería un error suponer que desde que se inicia la construcción del sistema educativo público, a mediados del siglo XIX, existía una sociedad organizada que interactuara con él; en realidad también ésta empieza a conformarse y adquiere la capacidad de expresarse ante el Estado muy lenta y progresivamente. En particular a partir de la Revolución ambos procesos —el del desarrollo del sistema educativo y el de la consolidación de una sociedad activa— se aceleran, aunque a ritmos diferentes, con la circunstancia además de que se registra en la enseñanza pública básica una reacción de rechazo a la participación de actores externos en las escuelas.

A medida que se expande y consolida la escuela pública a partir de la década de 1960, ésta adquiere en la conciencia de los maestros, debido a los intereses políticos y sindicales en juego, el carácter de “territorio de los maestros” y se vuelve refractaria a influencias externas; esta conciencia se transfiere también a la comunidad y a la opinión pública. Si ya desde la Constitución de 1917 se había excluido la influencia de la Iglesia, a lo largo del siglo XX se excluyeron otras posibles influencias: de los padres de familia, de empresas locales y de instancias comunitarias (Arnaut, 2003).

Más adelante, hacia las últimas décadas del siglo se reactiva la capacidad de participación de la sociedad, pero este fenómeno, no hay que olvidarlo, se da todavía en el contexto cultural y político, de ausencia de una cultura democrática debido al régimen autoritario y prácticamente monopólico vigente durante siete décadas: al paternalismo del Estado corresponde la pasividad de los gobernados que coarta el ejercicio de sus derechos ciudadanos formalmente reconocidos.

Toda cultura política se construye a partir de prácticas ins-

titucionales que dejan un saldo de conocimientos y valores respecto del funcionamiento del sistema político y de las instituciones sociales: valores como el respeto a la legalidad y las normas, la corresponsabilidad, la igualdad de todos ante la ley, el cuidado y la preservación de los bienes públicos, o el pluralismo y la tolerancia, se trasminan a los comportamientos colectivos a partir de prácticas cotidianas que, en el caso de México, eran o muy débiles o inexistentes hasta finales del siglo xx. No es de extrañar que en este contexto reforzara la exclusión de los ciudadanos de la escuela pública.

Hoy contamos con datos empíricos muy valiosos sobre las deficiencias de nuestra cultura democrática, gracias a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001).⁴⁵ Esta encuesta revela (según Winour, 2002, p. 497) que las dificultades de la participación social surgen de lógicas de acción contradictorias entre vecinos, funcionarios y poderes públicos; sus expectativas y tiempos son irreconciliables, y también de diferencias en la interpretación y significados de los conceptos.

Por otra parte, en los diagnósticos sobre la participación social en la vida pública hay muchos supuestos no probados. Por ejemplo, a nivel comunitario los vecinos entienden la participación como colaboración, pero en relación con las autoridades políticas le dan un sentido clientelar, de intercambio de favores.

Otro analista (Guevara Niebla, 2002, p. 644) comenta que se advierten dos visiones opuestas de la vida social: la del ciudadano dependiente que se siente abandonado y victimizado por el Estado, y la moderna, en que se sale adelante por su propio esfuerzo. Por otro lado, advierte que, si bien nunca tuvimos una vida comunitaria rica, se está perdiendo en México la solidaridad. La vinculación escuela-comunidad en las áreas rurales que se activó mucho a raíz de la Revolución, más adelante,

⁴⁵ SG, SEP e IFE (2002).

por los años cincuenta, dio lugar a una cultura individualista, se cerraron los espacios comunitarios y creció la desconfianza entre los vecinos y hacia las instituciones.

No obstante estas deficiencias de nuestra cultura cívica, desde 1968 se fue manifestando un proceso de consolidación de lo que se ha llamado "la sociedad organizada", proceso que se incrementó a partir de los sismos de 1985.

Estas situaciones contradictorias eran percibidas por algunos investigadores y funcionarios de la SEP preocupados por impulsar la educación cívica y la participación de la sociedad en el sistema educativo; sin duda también existía la convicción de que esta participación constituía una fuerza imprescindible para frenar las pretensiones de control sindical sobre las escuelas. El hecho es que, al activarse las negociaciones del ANMEB en 1992, el secretario Zedillo enfatizó el tema y logró que fuese formalmente aceptado: la participación social formó parte del acuerdo, aunque con menor fuerza que las otras políticas que contiene.

Que esta situación no haya satisfecho a la SEP se demuestra con el hecho de que un año después logró que el SNTE y los gobiernos estatales firmaran un convenio específico sobre este tema: la idea es que la participación se promueva en la escuela, hacia la comunidad municipal y hacia la entidad federativa y el país. Esta concepción quedó plasmada en la LGE con las estructuras de los Consejos de Participación Social.⁴⁶

⁴⁶ Zedillo expuso estas ideas en una reunión sobre participación social en Monterrey el 28 de septiembre de 1992. Según él, dicha participación tendría por objetivos, entre otros: apoyar la comunicación entre la comunidad escolar y las autoridades; la representación del SNTE y de la sociedad en beneficio de los educandos; procurar actividades extracurriculares que enriquezcan la formación de los alumnos; promover el mejoramiento material de las escuelas; fomentar el interés de la comunidad por la escuela y movilizarla hacia la solución de los problemas; difundir el conocimiento del calendario escolar, los programas y metas con el fin de que se apoye al maestro; mejorar la cobertura, eficiencia terminal y calidad; gestionar más recursos; "opinar en asuntos de interés pedagógico" y proponer contenidos de carácter regional para los planes y programas de estudio.

*Evolución**1993-1994*

La SEP emprendió diversas acciones para instalar y poner en funcionamiento los CPS prescritos en la LGE, pero inmediatamente encontró resistencias que restaron eficacia a sus esfuerzos; parece ser que en particular se temió que los nuevos Consejos fuesen instrumentalizados electoralmente por el PRD.

1995-2000

Aunque los esfuerzos continuaron también en este sexenio (se carece de datos sobre el funcionamiento real de los Consejos a sus diversos niveles), la principal aportación fue la creación, el 26 de agosto de 1999, del Consejo Nacional de Participación Social (Conapas), con una composición bastante compleja de 50 miembros (de los cuales al menos 15 son funcionarios) y un mecanismo de rotación de sus miembros aún más complejo.⁴⁷

En diciembre de ese mismo año se aprobó su estatuto interno que estableció siete grupos de trabajo y durante el último año del sexenio los grupos de trabajo fueron definiendo sus tareas. Entre otras cosas se aplicó una encuesta nacional sobre educación básica; resulta paradójico que los resultados de esta encuesta no se dieran a conocer tratándose de un organismo diseñado para promover la participación de la sociedad. Antes de terminar el sexenio el Conapas entregó al secretario de Edu-

⁴⁷ De cada una de las cuatro zonas en que se divide al país procede: un secretario estatal de Educación, un padre de familia, un maestro, un presidente municipal, un presidente de un Consejo estatal y otro de uno municipal y un representante de alguna ONG. A los 28 anteriores se añaden: tres representantes de asociaciones nacionales de padres de familia y la educación privada, cuatro del SNTE, dos funcionarios de la SEP, tres de instituciones académicas, dos investigadores de la educación, dos representantes del sector empresarial y seis ciudadanos distinguidos.

cación el documento "Conclusiones de los Grupos de Trabajo" que resume las propuestas de éstos.

Las principales críticas que se han hecho al Conapas son su concepción oficialista y su composición: todos sus miembros o son designados o son invitados por el secretario de Educación o los secretarios estatales. Esto, aunado a su pesada estructura, indica que se prefirió "jugar a la segura" la carta de la participación social y se pretendió adoptar un criterio de "representación", basado en las zonas geográficas, en vez de abrir un espacio a las expresiones espontáneas que pudiera tener la sociedad.⁴⁸

Los testimonios

Para Pescador los logros en materia de participación social han sido muy pobres. La causa principal ha sido la resistencia del SNTE a aceptarla; de diversas maneras ha boicoteado el funcionamiento de los Consejos en sus diversos niveles. Él recomendaría a la SEP, en las actuales circunstancias: definir cuidadosamente quiénes deben participar en los diversos ámbitos; por ejemplo, en el ámbito escolar, agentes de la comunidad genuinamente interesados en apoyar a la escuela; aprovechar la buena disposición que ahora parece haber de parte del sindicato para acelerar estos procesos; retomar la participación social como el punto central del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

Limón Rojas recuerda que la participación de la sociedad en la escuela es un tema históricamente debatido, que encuentra en el sistema educativo resistencias para admitir la intervención de agentes externos: "Existen también experiencias que dejaron saldos negativos por no tener claras las reglas básicas de esa participación o por ineptitud de algunos funcio-

⁴⁸ Pablo Latapí, "Cómo dialogar con el propio eco" (1996-2000, vol. VII, p. 45).

narios [...] Hay también una actitud del magisterio en el sentido de que la escuela es su territorio exclusivo”.

Durante su sexenio procuró que el proceso avanzara; en concreto estableció el Conapas, que inició sus tareas (aunque admite que su composición es perfectible) y fomentó que se organizaran los consejos estatales. Respecto del elevado número de funcionarios que formaban parte del Conapas, “nos pareció que en una primera etapa era necesaria esta participación de la autoridad para asegurar que hubiera buena aceptación y se facilitara un proceso creciente de participación de otros actores sociales”.

Al respecto hubo negociaciones con el SNTE, en las que prevaleció el principio de “mejorar el funcionamiento de la escuela” (lo que puede interpretarse como evitar interferencias externas o que los agentes externos contribuyeran a la superación del plantel); había que tomar en cuenta las suspicacias del sindicato, y “eso fue lo que se trató de hacer”. En suma, opina que en este rubro “era indispensable partir de acuerdos (con el SNTE) y eso fue lo que se hizo”.

Planteamientos actuales

2001-2006

En sus metas sobre participación social el PNE propone reestructurar el Conapas en 2002, así como (sin fecha) el Consejo Nacional de Participación Social en Educación Básica y crear los consejos consultivos de vinculación para la enseñanza media superior y superior.

Por otro lado, se advierte la tendencia a diversificar las formas de participación sobre todo a nivel de las escuelas, “de manera que la comunidad local se involucre en el desarrollo educativo”. Esto se hará “como parte de los proyectos escolares” y con el fin de “transitar del esquema de participación en-

caminado a la solución de las insuficiencias escolares” a otro “de involucramiento y colaboración para el mejoramiento de la calidad”. (No se incluyen metas porque se considera que éstas variarán para cada nivel escolar.)

También respecto de la rendición de cuentas, el PNE anuncia que esclarecerá quién debe rendirlas, a quién, sobre qué asuntos, y los tiempos y maneras; esto implica que se den a conocer públicamente los resultados de las evaluaciones y se informe periódicamente de los avances de este programa (p. 79). Para 2002 se contará con indicadores específicos para la rendición de cuentas sobre el desempeño de la educación básica y el logro de los alumnos, y se divulgarán los resultados de las evaluaciones (p. 157). Se reforzarán asimismo las acciones de los órganos de participación, se organizarán encuestas de opinión y se propiciarán intercambios con quienes estudian los temas educativos (p. 98).

Como meta a 2006 se propone que estarán en funcionamiento 35 000 consejos escolares, 2 200 municipales y los 32 estatales. Asimismo se efectuarán acciones para difundir los derechos de los padres de familia en materia educativa y se impartirá un curso anual de capacitación en estos temas de los directores y maestros.

No obstante estas metas del PNE (o quizás incorporando su esfuerzo al cumplimiento de las mismas), el Conapas, que no se ha reestructurado, ha trabajado en el actual sexenio en las líneas de difusión acerca de los derechos de las familias respecto de la educación básica, la capacitación de maestros y directivos, y la organización de los consejos escolares, municipales y estatales. Desde mediados de 2002 se pusieron en operación cinco programas para activar la participación social: de promoción, concientización y difusión; de vinculación entre los diversos cps; de capacitación; de actualización estadística y rendición de cuentas, y de financiamiento y autofinanciamiento de las estructuras de los consejos.

En paralelo se ha procurado adecuar y simplificar la nor-

matividad y la estructura del propio Conapas; se han multiplicado las visitas a los estados para activar la participación social y establecido articulaciones con el PEC, Oportunidades y el Capfce.

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

El actual secretario admite que “los Consejos de Participación Social, sobre todo a nivel de las escuelas, no han funcionado del todo bien”. En particular se está procurando que los padres de familia participen en aquellos aspectos que pueden evaluar, como la asistencia y puntualidad de los maestros, el respeto a las normas y otros, pues “son parte de la comunidad educativa”. Especialmente en las escuelas del programa “Escuelas de Calidad” se presta atención a que el proyecto escolar cuente con el respaldo de los padres.

En su entrevista hace una reflexión de carácter sociocultural: la participación de los padres con frecuencia se ve obstaculizada porque éstos no están preocupados por el aprendizaje efectivo de sus hijos, sólo porque asistan a la escuela y pasen de año.

En relación con el Conapas (cuya reestructuración se prometía en el PNE), Tamez informa que “ha tomado un segundo aire”, se ha reactivado dentro del espíritu del Compromiso Social por la Calidad de la Educación; éste (firmado en agosto de 2002) ha logrado avances, aunque “de ninguna manera” está plenamente satisfecho con lo logrado. Sin embargo, “en los últimos cuatro meses (o sea en el último cuatrimestre de 2003) ya nos encarrilamos”.

En materia de participación social reconoce, por otra parte, que falta precisar muchos aspectos operativos: ya se están publicando regularmente en la internet los resultados de las evaluaciones por estados y se publicarán también por municipios y aun por escuelas. No se tiene suficiente claridad respecto de las formas y mecanismos con que debe darse la rendición

de cuentas de las autoridades a la sociedad. Tampoco se han encontrado formas eficaces de comunicación que informen a la opinión pública “lo que estamos haciendo y lo que se va logrando”.

Observaciones críticas

- 1) Aunque hay lugar a diversas apreciaciones sobre la viabilidad de esta política de Estado en los términos en que se le ha formulado, críticamente hay que asentar que en este caso ni siquiera se ha logrado mantener “lo fundamental” establecido en el ANMEB (y en el convenio firmado un año después sobre participación social). El andamiaje de los CPS establecidos en la LGE ha resultado inoperante, y los intentos por reactivarlos poco eficaces.
- 2) En el actual sexenio se ha decidido reactivar esta política. Empiezan a funcionar varios proyectos, a diversos niveles y promovidos por distintas instancias, que intentan estimular la participación de los padres de familia en las escuelas de sus hijos, la capacitación de directores y maestros para que acepten esa participación, la evaluación de las situaciones y la difusión de los derechos de los ciudadanos en esta materia. También el Conapas ha intensificado acciones en estos aspectos. Los resultados distan mucho de ser definitivos.
- 3) A las dificultades encontradas por falta de una cultura cívica asimilada por la población hay que añadir las deficiencias de nuestro marco jurídico: si bien se incorporó al artículo 3º constitucional “el derecho a la educación”, éste no ha sido reglamentado, de modo que no se han definido las determinaciones de derecho positivo que lo concreten según niveles escolares y modalidades educativas. Es, por tanto, un derecho consagrado en la ley pero no exigible judicialmente, además de ser un derecho subjetivo e individual, pues no se consagran

derechos colectivos (por ejemplo, de grupos sociales sistemáticamente excluidos de la educación o de minorías como la población indígena o la discapacitada). Esta circunstancia hace difícil que la población participe en los asuntos educativos que la afectan, exigiendo la satisfacción de sus derechos. Y por experiencia se sabe que sólo se consigue del Estado aquello para lo cual la sociedad organizada presiona.

Son muchos los aspectos del derecho a la educación que deben concretarse en el derecho positivo para ser derechos exigibles: los específicos de cada nivel escolar, los correspondientes a ciertas opciones (como la enseñanza tecnológica), los que atañen a la gratuidad o al examen único para el paso a la educación media superior y educación superior, los que fundamentan reclamaciones ante calificaciones que se consideran injustas, etcétera.

- 4) Por otra parte, faltan estudios encaminados a esclarecer los actores, formas, procedimientos y momentos de la deseada participación, así como las modalidades que debe adoptar la rendición de cuentas de las autoridades en respuesta a esa participación.
- 5) Insistir sólo en las formas concretas de la participación, ignorando la complejidad histórica y cultural que la condiciona, sería querer empezar por el final. En todo caso, la experimentación de nuevas formas de participación social en proyectos locales concretos dará una base valiosa para analizar los procesos y factores de éxito de la deseada participación ciudadana en la educación.

RECAPITULACIÓN DE LAS CUATRO POLÍTICAS

El examen de las cuatro políticas de Estado, enriquecido con las apreciaciones de los titulares entrevistados, arroja la conclusión de que, aunque las cuatro se mantienen vigentes como propó-

sitos, su evolución ha sido bastante diferente a lo largo de la década.

La federalización se considera irreversible y ha sido reafirmada por cada secretario, pero se la entiende como un proceso abierto a nuevas determinaciones que precisen la relación entre la federación y los estados. La reforma curricular, asimismo reiterada como proceso permanente, se ha enriquecido con otras políticas más detalladas; además se ha incorporado a la renovación curricular el uso de las tecnologías informáticas tanto en el aula como en la actualización de los maestros. La gran limitación en la reforma curricular es la de haberse reducido al nivel primario, aplazando por más de 10 años la de las enseñanzas preescolar y secundaria.

La operación concreta de CM ha evidenciado que no funciona como mecanismo de evaluación ni tiene incidencia en la calidad de la educación. La opinión del actual secretario al respecto es contundente. Asimismo, la transformación de las escuelas normales como política de Estado muestra resultados poco satisfactorios desde 1992; problemas políticos y falta de respuesta de la mayoría de estas instituciones han impedido avanzar más aprisa. La actual administración ha retomado el problema mediante un nuevo programa, el Promin, que insiste en incidir en la capacidad de las escuelas para modernizarse. Poco satisfactorios son también los logros en el campo de la actualización del magisterio, por lo que también se preparan modificaciones al programa del sexenio pasado, principalmente para evitar el formalismo y el credencialismo a que se prestan los cursos actualmente ofrecidos.

En conjunto, las tres políticas relativas al magisterio —fundamentales para la calidad de la educación— muestran una situación preocupante y debieran ser objeto de un debate nacional.

Más deficitaria en materia de logros es la política relativa a la participación social en la educación, debido no sólo a las resistencias del SNTE, sino a factores culturales y a concepciones jurídicas contrarias a la participación ciudadana. Hay

señales en la actual administración (si bien algunas no exentas de contradicciones como la falta de mayor continuidad al Compromiso Social por la Calidad de la Educación) que muestran voluntad de propiciar nuevos enfoques y procedimientos en la participación social; se conocen varios proyectos en marcha que se apartan del modelo rígido de los Consejos de Participación Social (cps) prescritos legalmente.

Conviene también reflexionar en que las políticas consideradas no son ni todas ni las principales. No hemos considerado explícitamente la política de Estado de procurar "calidad con equidad" en el desarrollo del sistema educativo, la cual está presente desde hace varios años en la conciencia de muchos funcionarios responsables. El sistema educativo adolece de inequidades estructurales que no logran ser superadas a través de programas compensatorios, becas y otras medidas; las pautas de asignación de plazas de maestros a las zonas más deprimidas o el aprovechamiento de la riqueza de la multiculturalidad exigen también reformas importantes; los costos unitarios de las diversas modalidades debieran corresponder a una preocupación continua por la equidad; además, todos los indicadores (como se afirma en el PNE) debieran estar cruzados por esta preocupación.⁴⁹ Otra política, más recientemente incorporada, es la de evaluar los resultados de aprendizaje de los alumnos y, en general, el desempeño del sistema educativo de acuerdo con indicadores confiables.

Por otra parte, rara vez se relacionan las políticas económicas de "liberalización" y "modernización" implantadas por los gobiernos mexicanos a partir de 1982, cuyo costo recae sobre la espalda de los trabajadores, con sus consecuencias para el acceso efectivo a los servicios educativos. El sitio donde debieran ubicarse y ponderarse críticamente las políticas educativas

⁴⁹ Véase un resumen de los aspectos del sistema educativo que no satisfacen las exigencias del derecho humano a la educación en *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, 2003*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003, pp. 128-136.

desde esta perspectiva serían las evaluaciones de programas del desarrollo social del país.

Como se comentará en el siguiente apartado, el avance en las cuatro políticas ha estado y seguirá estando sujeto a las condiciones de viabilidad práctica y a las actitudes que asume cada secretario. El dilema, por ejemplo, entre confrontación o reconciliación con el SNTE aparece en todas las entrevistas con diversos matices; nunca podrá saberse si una estrategia más agresiva que fracasó hubiera podido tener éxito con ciertos ajustes, o si una estrategia conciliadora hubiese producido mejores resultados.

Las cuatro políticas en el contexto internacional

En el análisis de las cuatro políticas hemos prescindido de las relaciones externas que pudieran haber influido en su adopción por la SEP. De hecho así fue: las preocupaciones tanto por la descentralización de la educación básica como por algunos énfasis de la renovación curricular y algunas tendencias de la reforma de las normales y la actualización de los maestros, y por la participación social, estaban presentes desde varios años antes de 1992 en la agenda de importantes organismos internacionales como la Unesco, la OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y los principales bancos internacionales de desarrollo.

Sin duda que las autoridades de la SEP que las adoptaron (o en su caso las ratificaron), en 1992 y en los años siguientes, estaban enteradas de las tendencias internacionales en cada uno de estos asuntos, independientemente de que el país hubiese seguido su propia evolución en ellos.⁵⁰ Si, por ejemplo, la

⁵⁰ Un ejemplo: aunque el Programa de Escuelas de Calidad se formaliza en México hasta 2001, programas semejantes venían implantándose desde finales de los ochenta y durante los noventa en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay (De Andraca, 2003).

descentralización se venía impulsando en México desde varias décadas antes de 1992, la participación social en cambio apenas se decidió con ocasión del ANMEB.

Lo anterior sugiere que se da una relación importante entre las políticas de Estado que adopta un país y las tendencias internacionales predominantes en el desarrollo educativo. Tendría que estudiarse si esta relación explica en buena parte, como hipótesis, el carácter de continuidad de las políticas de Estado.

En el caso de la SEP —y más aún del sector educativo en conjunto— los contactos con otros países y organismos internacionales son continuos, muy nutridos y especializados. No sería aventurado estimar que cada año tienen lugar al menos 200 contactos —en forma de participación en congresos, visitas de estudio de un lado y otro, misiones de información, reportes, consultas recíprocas, además del seguimiento continuo que proporcionan las delegaciones permanentes de México ante los organismos internacionales—, de modo que en cada asunto los funcionarios mexicanos cuentan con muy amplia información sobre la evolución de muchos asuntos en el contexto internacional, y específicamente en el de América Latina.

Cabe preguntar si esa amplia información se recoge sistemáticamente y se ofrece al secretario y subsecretarios periódicamente, como insumo importante de sus decisiones. Ésta sería una función de la Dirección General de Asuntos Internacionales (la cual, por cierto, depende directamente del secretario); esta dependencia no sólo debiera atender las exigencias de las relaciones operativas bilaterales y multilaterales, sino contribuir a ubicar conceptualmente la educación del país en su contexto internacional y a elaborar horizontes futuros relacionados con sus principales problemas (de equidad, diversificación de la estructura del sistema educativo, tendencias de la educación de adultos, relación con el empleo, evaluación, calidad, etcétera).

En las entrevistas a los secretarios de Educación se les pre-

guntó sobre el origen de su “discurso educativo” (sus ideas innovadoras); sólo Miguel Limón Rojas se refirió explícitamente a la información internacional de que disponían sus colaboradores como a una fuente de las innovaciones que impulsó; no hubo ocasión de profundizar en ello ni con él ni con los demás entrevistados. Pero no hay duda de que las tendencias internacionales son componente obligado de las políticas de Estado en la educación.

La dimensión internacional de las decisiones de un secretario de Educación no es un aspecto, en cuanto podemos suponer, para el cual cada secretario esté preparado; es una vertiente de su forzado aprendizaje en ese complejo puesto.

ANÁLISIS DEL PODER DEL SNTE COMO REALIDAD POLÍTICA⁵¹

Según la experiencia de los ex secretarios, la relación con el SNTE se hace presente prácticamente en todos los asuntos; Miguel Limón Rojas afirma que entre las fuerzas políticas con las que había que tratar, “la principal era el sindicato”.

Tómese en cuenta que el SNTE tiene su propia estrategia de adaptación continua a las cambiantes circunstancias para asegurar su sobrevivencia. Ésta es la gran hipótesis del magnífico

⁵¹ Remitimos al lector a un amplio estado del arte recientemente publicado de los estudios sobre el SNTE: Loyo (2003b). Comprende 150 investigaciones publicadas entre 1992 y 2002; de ellas 29 son libros, 39 capítulos en libros, 11 artículos en revistas científicas, 25 artículos de difusión, 34 tesis de licenciatura o posgrado y 12 trabajos diversos. La autora clasifica los estudios temáticamente como sigue: sobre la *organización del SNTE* (cambios en su dirigencia y estructura principalmente para responder a presiones del gobierno o al proceso de descentralización); sobre *estrategias de la dirigencia ante la federalización* (reconstruir la identidad del sindicato, refrendar sus vínculos con el Ejecutivo Federal, obtener mayores recursos para los maestros y crear un nuevo discurso que privilegiara la educación; así logró ser reconocido como el interlocutor principal del Gobierno, mantener la representación de las relaciones laborales y su carácter nacional y reafirmar su pacto político con las autoridades); sobre *mobilizaciones magisteriales*; y sobre *las políticas educativas*, en particular las referidas al magisterio, incluyendo Carrera Magisterial y la evolución de los salarios. Véase también Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever (2003, pp. 79 ss).

estudio de Muñoz (2003, p. 28) sobre los comportamientos del SNTE de 1992 a 1998:

Pese a que fueron afectados significativamente por la reforma del Estado y el cambio político [los líderes sindicales y sus organizaciones] pudieron adaptarse y, lo más importante, sobrevivir al nuevo escenario nacional porque, en primer lugar, lograron mantenerse como interlocutores privilegiados de los trabajadores organizados frente al gobierno, ya que pese a su relativa debilidad política, su anuencia fue fundamental para poner en marcha los planes oficiales; en segundo lugar, mantuvieron su alianza con el PRI porque las fuerzas políticas contrarias a este partido no crearon o no pudieron crear una estructura institucional para dar cabida a los sindicatos en el contexto de un sistema de partidos de tipo competitivo.

Los testimonios

Los tres ex titulares de la SEP entrevistados coinciden en reconocer el poder real del Sindicato y la necesidad de negociar con él. Afirma Limón Rojas: "El sindicato es una realidad con la que tiene que trabajar el secretario de Educación; políticamente es compleja y admite diversos enfoques para ser abordada; varía también según las circunstancias de cada sexenio y por el perfil y las metas de cada secretario".

José Ángel Pescador explicó así el fundamento de ese poder: "El SNTE mantiene comunicación estrecha con su base, precisamente al administrar sus recompensas y castigos, que se aplican muy selectivamente; se lleva récord de cada afiliado y se analizan sus lealtades [...]; se premia la subordinación y se castiga la crítica". Además, es una organización que atiende a la preparación política de quienes van destacando: "renueva sus élites" no sólo para la dirigencia nacional sino para las secciones y estados.

A lo largo de varias décadas la organización magisterial ha

ido consolidando una considerable fuerza política ante las autoridades educativas que puede calificarse como propia de un actor que "cogobierna" con ellas, pues ha hecho indispensable su aquiescencia en todas las decisiones de importancia. Al preguntarle si la SEP es "cogobernada" por el SNTE, Pescador responde: "En algunas áreas sí; otras se sustraen, pero en cuanto a ascensos y cambios, definitivamente sí". Su poder consiste en hacer creer a sus afiliados que tiene acceso a las instancias donde se deciden los beneficios, y convencer a las autoridades de su representatividad y fuerza para movilizar a los maestros. Su poder consiste tanto en premiar como en castigar: lo ejerce hacia la autoridad, pero primero hacia sus afiliados. Su membresía es muy disciplinada: "representa una base aparentemente monolítica que le da fuerza al negociar con la autoridad; tiene representatividad [...]". Y añade: "Mi experiencia en las negociaciones para la descentralización de la delegación de Iztapalapa ejemplifica cómo se procede: se avanza hasta donde se puede; luego surge un desacuerdo y el proceso se frena". Alude a que en ese caso el sindicato comprobó que se hacía menos necesario para atender las necesidades de los maestros y perdía así la base de su poder tradicional; por sus reclamaciones ante el presidente de la República, éste (Carlos Salinas de Gortari) ordenó que el proceso se frenara por la cercanía de las elecciones de julio de 1994.

Una dirigencia no homogénea

La relación con el sindicato no es simple, entre otros factores porque entre sus dirigentes hay diversas opiniones: hay quienes comprenden los problemas y están abiertos a negociarlos, y quienes son más cerrados; Solana menciona algunas cuestiones que abordó para recuperar la rectoría de la SEP, como la reducción de los "comisionados", el control del proceso de pagos y sobre todo la creación de las delegaciones en los estados.

Y en este contexto se refiere también a los beneficios que traería el "servicio civil de carrera" en la SEP, siempre y cuando se corrijan algunas deficiencias de la Ley de Servicio Civil recientemente aprobada.

Desde otra dimensión la dirigencia sindical tampoco es homogénea, pues además del SNTE existen otros sindicatos: "En Veracruz son siete que funcionan con el beneplácito del nacional; si hay conflicto el caso viene a México", dice Pescador. Esto, independientemente de movimientos disidentes como el de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación que controla varias secciones importantes.

El dilema de todo secretario

De las entrevistas se desprende que hay dos actitudes posibles del secretario de Educación ante la fuerza política del SNTE. Una (que parecen asumir Solana y Pescador) que parte de la aceptación de que existe un ambiente de hostilidad latente y, en consecuencia, adopta estrategias de confrontación en asuntos que, a su juicio, lo ameritan. Otra, más pragmática (que sería la de Limón Rojas), que antepone el arreglo político con el fin de poder realizar acciones que se consideran importantes.

La posición de Solana ejemplifica la primera: "Fui adelante de ellos" sobre todo al crear las delegaciones; "cuando ellos venían, ya íbamos a otro asunto y a otro; cuando me atrasé, el Sindicato ganó, pero la Secretaría ganó la mayoría de las veces [...]"

Semejante es la posición de Pescador:

Como secretario me propuse mantener una relación respetuosa con los dirigentes del magisterio [como lo había hecho Solana en los meses anteriores] y tratar de avanzar hasta donde fuera posible. Era preferible a "llevarnos un frentazo" como les sucedió a Manuel Bartlett y a Jesús Reyes Heróles. El propio Carlos Salinas

de Gortari me dio instrucciones de llevar una buena relación con la maestra.

Explica que se buscaron y encontraron "convergencias", por ejemplo en las negociaciones sobre Carrera Magisterial o en algunos nombramientos de directores de escuela.

Aunque a primera vista esta posición parecería semejante a la de "arreglo político", de hecho Pescador la asume desde una óptica de confrontación, como explica al principio de su entrevista: según su experiencia, las autoridades de la Secretaría debieron haber emprendido desde los ochenta una renovación de los cuadros directivos que obstaculizaban la toma de decisiones por lealtades sindicales o burocráticas:

Alguna vez lo comenté con Solana: ¿por qué desde 1978 no se tomó la decisión de cambiar a varios directores generales y otros puestos intermedios como los de supervisión escolar, que entorpecían las innovaciones y representaban una continua fuente de injerencia sindical? Los secretarios suelen atender más a incorporar personas de su confianza que a liberarse de otras que entorpecerán sus acciones. De 1982 a 1992 se perdieron 10 años que podían haber sido muy diferentes si se hubiera consolidado un grupo calificado y con liderazgo.

La otra posición, la que calificamos como "de arreglo político", la explica así Miguel Limón Rojas:

Había que sacrificar el querer lograr todo a cambio de obtener mejoras y beneficios sustantivos en la educación aprovechando el esquema de la federalización. Los términos quedaron establecidos desde un principio y se mantuvieron durante todo el periodo: ofrecí todo respeto y colaboración en lo relativo a sus legítimos derechos y a cambio pedí y obtuve el respeto necesario para que la Secretaría ejerciera sus atribuciones. Hablamos siempre en términos suficientemente claros: les aseguré que conmigo no ten-

drían necesidad de ejercer presión para que se les reconociera lo que les correspondía, y que al mismo tiempo yo solicitaba su colaboración para realizar el programa que nos habíamos planteado. Sin dejar de existir en todo momento una gran tensión, no experimenté imposiciones y tampoco recibí instrucción alguna de hacer concesiones; éstas tampoco me fueron planteadas. Siempre me preocupaba que pudieran presentarse situaciones extremas que yo no habría estado en disposición de admitir, pero eso no ocurrió. A pesar de todo, me habría gustado ir más allá y realizar, de común acuerdo, un mayor número de correctivos. Me parece que llegué hasta donde era posible.

Por otra parte, Limón Rojas aseguró a los dirigentes sindicales que

estaba empeñado en hacer todo lo que me correspondía para evitar problemas innecesarios. Como dije, no nombré a ningún funcionario encargado de atender al sindicato, lo hacía personalmente y después los asuntos se derivaban a las áreas correspondientes. Nunca me bloquearon un programa, ni un libro, pero tuve el cuidado de hacerlos participar, de recibir sus sugerencias, de reconocerles el lugar que les correspondía y de que estuvieran siempre informados de la marcha de los programas. Nunca hubo medios indebidos para obtener respuestas, tampoco me lo solicitaron. Puse todo mi interés y mucha atención en evitar conflictos; esto me permitió contar con mucho más tiempo para el trabajo sustantivo.

Consecuente con esta posición, Limón Rojas prefirió no intentar abordar varias reformas que implicarían confrontaciones, “porque valoré las posibilidades reales que tenía de obtener resultados, y a cambio decidí avanzar en otros frentes en los que había urgencia y posibilidades de mejorar”. Así, no abordó el problema de la acumulación de plazas, asunto que por lo demás se volvió materia de cada entidad federativa (y las soluciones fueron diferentes en cada caso).

Nosotros dábamos las pautas generales; brindábamos los apoyos necesarios para impulsar los cambios pero también marcábamos restricciones para impedir lo que era indebido ante las presiones de secciones locales. Las autoridades de los estados se comportan de manera diferenciada. En algunos se logró avanzar en el reordenamiento, incluso abriendo las plazas vacantes a concurso, a fin de que fueran ocupadas por los egresados de las normales y dejaran de formar parte de un manejo oscuro [...] Desde luego, hubo casos en que la autoridad estatal efectuó concesiones indebidas para evitarse problemas frente a presiones que a veces eran extremas.

Respecto de la designación de supervisores, opina que no necesariamente deben ser puestos de confianza (“hay grandes diferencias de lugar a lugar”; a veces “se cargan hacia el sindicato por inacción de la autoridad o por rutina [...]”). Es “una función que trabaja muy por debajo de la necesidad educativa”.

En cambio, al negociarse Carrera Magisterial, “la presión del Sindicato era muy clara”, por lo que hay varias deficiencias en su diseño; “es indispensable revisarla en todo aquello que sea necesario para mejorar [...]”.

También respecto de la participación social se lograron acuerdos con el SNTE, afirma Limón Rojas:

Procuré un esquema que fuera aceptable; hubo que dialogar y discutir con el SNTE para atender sus preocupaciones. El principio del que partíamos era el de preservar el funcionamiento de la escuela, de modo que la participación de agentes externos se tradujera en verdadero enriquecimiento de los alumnos. Sabemos que existen también suspicacias del sindicato y era indispensable encontrar acuerdos; eso fue lo que se trató de hacer.

Opiniones de Reyes Tamez Guerra

Reyes Tamez describe cuidadosamente su posición ante el SNTE: "Desde el principio establecí una relación con el sindicato" —que ha tenido altas y bajas, añade— que se caracteriza por estimular en sus dirigentes "una voluntad de cambio en los temas fundamentales, una conciencia de que es indispensable modificar ciertos comportamientos", ya que "se requiere

Cuatro secretaríos, cuatro estrategias ante el SNTE

Solana: La estrategia que seguí (en 1977-1982) para librarla con el sindicato fue ir siempre delante de él, anticipar su reacción pero sin darle tiempo de prever e impedir lo que íbamos haciendo.

Cuando ellos venían, ya íbamos a otro asunto, y a otro; cuando me atrasé y me alcanzó, el Sindicato ganó, pero la Secretaría ganó la mayoría de las veces.

Pescador: Como secretario me propuse mantener una relación respetuosa con los dirigentes del magisterio (como lo había hecho Fernando Solana en los meses anteriores) y tratar de avanzar hasta donde fuera posible. Era preferible a "llevarnos un frentazo" como les sucedió a Manuel Bartlett y a Jesús Reyes Heróles. El propio Carlos Salinas de Gortari me dio instrucciones de llevar una buena relación con la maestra.

Limón: Había que sacrificar el querer lograrlo todo, a cambio de obtener mejoras y beneficios sustantivos en la educación aprovechando el esquema de la federalización.

Los términos quedaron establecidos desde un principio y se mantuvieron durante todo el periodo: ofrecí todo respeto y colaboración en lo relativo a sus legítimos derechos y a cambio pedí y obtuve el respeto necesario para que la Secretaría ejerciera sus atribuciones. Hablamos siempre en términos suficientemente claros: les aseguré que conmigo no tendrían necesidad de ejercer presión para que se les reconociera lo que les correspondía, y que al mismo tiempo solicitaba su colaboración para realizar el programa que nos habíamos planteado.

una formación diferente en las escuelas del país, una enseñanza muy distinta de la tradicional. Por ello, entre otras cosas, el ingreso [al magisterio], la permanencia y el desempeño de los docentes deben ser diferentes". Agrega que "el sindicato busca proteger sus intereses gremiales, salarios y prestaciones y situaciones adquiridas".

Además, "pedimos [a los dirigentes sindicales] que se respeten las atribuciones de la Secretaría, [así como nosotros]

Sin dejar de existir en todo momento una gran tensión, no experimenté imposiciones y tampoco recibí instrucción alguna de hacer concesiones; éstas tampoco me fueron planteadas. Siempre me preocupaba que pudieran presentarse situaciones extremas que no habría estado en disposición de admitir, pero eso no ocurrió. A pesar de todo, me habría gustado ir más allá y realizar, de común acuerdo, un mayor número de correctivos. Me parece que llegué hasta donde era posible.

Puse todo mi interés y mucha atención en evitar conflictos; esto me permitió contar con mucho más tiempo para el trabajo sustantivo.

Tamez: Desde el principio establecí una relación con el sindicato —que ha tenido altas y bajas, añade— caracterizada por estimular en sus dirigentes "una voluntad de cambio en los temas fundamentales, una conciencia de que es indispensable modificar ciertos comportamientos", ya que "se requiere una formación diferente en las escuelas del país, una enseñanza muy distinta de la tradicional". Por ello, entre otras cosas, el ingreso (al magisterio), la permanencia y el desempeño de los docentes deben ser diferentes.

Añade que "el sindicato busca proteger sus intereses gremiales, salarios y prestaciones y situaciones adquiridas".

Además, "pedimos [a los dirigentes sindicales] que se respeten las atribuciones de la Secretaría, [así como nosotros] hemos sido muy respetuosos de la vida sindical". Se precia de que "no se ha nombrado ningún funcionario ni tomado ninguna decisión por presiones sindicales".

hemos sido muy respetuosos de la vida sindical". Se precia de que "no se ha nombrado ningún funcionario ni tomado ninguna decisión por presiones sindicales".

Si bien esta posición pudiera calificarse de pragmática —por cuanto acepta una situación de hecho respecto de su poder—, hay en ella, nos parece, dos características que la distancian y merecen destacarse: el intento de convencer a los dirigentes de la necesidad de cambiar en sus valoraciones y actitudes porque la educación del país así lo exige, y una clara visión de la evolución deseable a futuro en esta cuestión fundamental. "En esta etapa de la vida del país [a partir de 2000] es indispensable que los gremios y las organizaciones sindicales adopten posturas diferentes, y esto no se ha modificado de modo sustancial aún."

Por su precisión y actualidad, estas apreciaciones del actual secretario debieran valorarse como una orientación del comportamiento de la Secretaría en cuestión tan importante. No se cumplen en ella ciertamente los requisitos de una "política de Estado", pero parece augurar una continuidad benéfica para la educación en los próximos años.

Las dos posiciones que hemos caracterizado dejan un saldo de reflexión obligada sobre las posibilidades reales que tiene un secretario de Educación en este frente fundamental de su actuación, aspecto en el cual, además, no puede prescindir de las instrucciones que reciba de su presidente.

El contexto más amplio

Conocedores del tema como Guevara Niebla (2004, pp. 56 ss.) juzgan implacablemente al SNTE como el principal obstáculo al mejoramiento de la calidad de la educación: "Esta acumulación de poder [del sindicato] se ha dado a costa de la educación nacional, que ha sido la parte perdedora de esta historia". Con mirada retrospectiva opina que la reforma educativa de 1992 ilustra la paradoja en que incurrieron los presidentes De la

Madrid, Salinas y Zedillo que intentaron impulsar la modernización con estructuras de poder corporativas y anquilosadas, que aceptaban formalmente los cambios pero después se oponían a ellos; así sucedió con aspectos importantes de la federalización, la reforma de las escuelas normales y sobre todo la participación social. Las recientes vicisitudes del SNTE, bajo el turbio liderazgo de la maestra Elba Esther Gordillo, lo evidencian: ha regresado con mayor fuerza la cultura corporativa, el control vertical antidemocrático, el uso del gremio para obtener puestos de poder político y la incapacidad de sus dirigentes para dialogar y formular propuestas sustantivas en beneficio de la educación.

El tratamiento que se decida dar al SNTE forma parte de la posición que se adopte ante el fenómeno más amplio del corporativismo gremial, uno de los pilares del régimen político priista que perdura hasta el presente. La alternancia en la presidencia obtenida en 2000 no ha acarreado un cambio en este aspecto; si el antiguo partido oficial ha entrado recientemente a un proceso de disolución de sus alianzas que afecta al poder del SNTE (como la desafiliación de éste de la PSTSE), esto se ha debido a rupturas internas y no a estrategias deliberadas del actual gobierno.

Solana comenta que con el triunfo de Fox esperaba un ajuste de cuentas con el corporativismo gremial que no se ha dado. Tendría que ser una decisión del más alto nivel, y en esta apreciación general coincide Pescador.

La relación con el SNTE en el futuro

Cuestionado acerca de cómo considera que debe evolucionar la relación con el SNTE en el futuro, Limón Rojas afirma que "tiene que ir evolucionando más rápidamente, a fin de dar cabida sin restricciones a las exigencias de la calidad educativa". Y menciona varios aspectos en los que urge llegar a acuer-

dos: la identificación de aquellas escuelas en las que se hallan los maestros menos calificados y menos cumplidos, o los directivos y supervisores inadecuados; el mejoramiento de CM para estimular el esfuerzo de superación de los profesores, y, desde luego, los casos de abuso contra maestras y alumnas o de negocios turbios y simulaciones; respecto de la asignación de plazas habría que acordar que fuese mediante concurso.

“Para el futuro creo que esta relación tiene que ir evolucionando hacia la corresponsabilidad, para admitir sin restricciones lo que exige la calidad educativa.” “A futuro tenemos que ir buscando acuerdos donde haya convergencia con el Sindicato en torno a los programas concretos de innovación de la SEP.”

Desde su posición Limón Rojas no oculta cierto optimismo: “Los dirigentes sindicales perciben con agudeza las posibilidades de convergencia entre lo que mejora la calidad y sus intereses gremiales; es ahí donde hay que construir los acuerdos que benefician a ambas partes”. Estas afirmaciones se asemejan a las de Reyes Tamez que hemos referido.

Por su parte, Solana introduce en la consideración del futuro otra dimensión: las negociaciones gremiales futuras se realizarán en buena parte en los estados:⁵² “Cada sindicato tendría que arreglarse con el gobierno de su estado, aunque hubiese una federación de sindicatos [...]” Y hace referencia a varios temas puntuales que tendrían que ser abordados en el futuro: abrir opciones de ascenso para el magisterio y regular los sueldos según las capacidades y productividad de cada docente; acabar en serio con los maestros comisionados (que son probablemente más de 7 000 en la SEP), y otros.

Pescador también repasa diversas medidas con las que, en el futuro, un secretario podría presionar a los dirigentes sindicales. Desde luego coincide en que con la alternancia se perdió una oportunidad de oro de que la SEP adoptara una actitud

⁵² También José Ángel Pescador se refiere a la dimensión estatal y recalca la importancia de acelerar la consolidación de equipos estatales de buenos negociadores; esta tarea no la están cumpliendo aún todos los gobernadores.

distinta en su trato con el sindicato: “no se hizo al inicio, y la oportunidad pasó”. Ahora “el SNTE tiene una presencia mucho mayor, y Elba Esther despliega un protagonismo muy confuso [...]”; el SNTE está incursionando en nuevas áreas”.

En la SEP “es indispensable suprimir a los ‘aviadores’ o comisionados; controlar los nombramientos de los directores o los puntajes que el SNTE da a los estudiantes de posgrado en las normales para colocarlos como directores de escuelas secundarias”. Advierte: se rumora que ahora el sindicato está dispuesto a abrir sus contabilidades: “sería grandioso”; también se dice que está dispuesto a que se descentralice la educación básica en el Distrito Federal; hay nuevas posibilidades.

Habría también medidas más fuertes a las que no se ha recurrido hasta ahora: controlar las cuotas sindicales que se pasan cada mes a la dirigencia sindical (“manifestación de la complicidad aceptada por el sistema político”); son recursos “que se invierten en muchos negocios [...]”; promover auditorías o fomentar manifestaciones para presionar al sindicato a transformarse. Así se han conseguido avances como la libertad de voto de los afiliados o la organización de eventos internacionales en los que se pueden escuchar experiencias diferentes.

La ponderación del sindicato como fuerza política —tanto externa a la burocracia como también presente en muchos funcionarios de la SEP que anteponen sus lealtades sindicales a las propias de su puesto— es indispensable en cualquier análisis de la viabilidad política de medidas tendientes a devolver a las autoridades las atribuciones que les corresponden. El objetivo último debiera ser que el sindicato por una parte se limite a ser lo que debe ser: una asociación gremial que vele y luche por la defensa de los derechos laborales de sus afiliados y, por otra, comprenda que el bien de la educación redundará de muchas maneras en el bien de sus agremiados.

Sería importante que las autoridades educativas contasen con un panorama completo de las diversas vertientes en las que el SNTE manifiesta y esgrime su poder. La siguiente enu-

meración⁵³ puede ayudar: *a)* La condición de impunidad que la legislación (aprobada por influencia de los diputados del propio SNTE en 1993) otorga a “los trabajadores de la educación” (art. 75, frac. 12, de la LGE comentada). *b)* El control que la organización gremial ejerce sobre algunos puestos federales y estatales, las plazas de docentes y administrativos, así como sobre algunos “negocios” vinculados al sistema educativo (venta de artículos escolares, imposición de libros de texto, parcelas escolares, exámenes, etc.). *c)* Presiones ante las autoridades (especialmente ante nuevos gobiernos estatales) tendientes a reducir o coartar sus atribuciones, movilizándolo para esto a funcionarios tanto federales como estatales y recurriendo a negociaciones con frecuencia turbias. *d)* Sobreprotección del magisterio, llegando incluso a funciones de defensor de oficio, aun en casos de delitos injustificables que debieran ser sancionados. *e)* Inhibición de las iniciativas del magisterio, mediante su control cuasimonopólico. *f)* Resistencias especialmente localizadas en ciertas áreas estratégicas para su poder como son la supervisión, la evaluación del magisterio, la difusión de resultados de las evaluaciones, la participación social, las escuelas normales y las actividades de actualización, la Universidad Pedagógica Nacional y otras. Lo mismo respecto de muchos proyectos de la SEP que pretenden renovar o modernizar el funcionamiento del sistema educativo, por lo que la búsqueda de mayor “calidad” se ve seriamente frustrada. *g)* La capacidad de movilización de que dispone el sindicato, propia de una organización corporativa, que se apoya en una (no evidente) “representatividad” otorgada por su amplia membresía formal. Repasar este menú permitiría a las autoridades adoptar estrategias más integradas para negociar con el sindicato.

El balance crítico que esboza Muñoz (2003, p. 56) sobre el arreglo político logrado por el SNTE al implantarse la federalización debiera ser seriamente considerado por las autoridades

⁵³ Esta enumeración retoma lo expuesto en el capítulo I “El SNTE y las políticas educativas”.

que negocian con la organización gremial como un ejemplo del intercambio de beneficios entre el Estado y el SNTE:

La aceptación de la dirigencia sindical de las reformas del sistema educativo [...] generó beneficios para el SNTE, y en compensación con las nuevas disposiciones al interior del aparato educativo se determinó que los gobiernos de los estados quedarían obligados a reconocer a la dirigencia nacional del sindicato magisterial como única titular de las relaciones laborales de los trabajadores de base que presten sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas incorporados al sistema educativo estatal; además, las negociaciones laborales de los comités seccionales con los gobernadores habían de ajustarse a la orientación y asesorías fijadas por el CEN del Sindicato a través de un delegado; la dirección nacional del SNTE mantendría la prerrogativa legal, si el caso lo amerita, de revocar a un comité seccional la facultad para administrar la relación laboral colectiva y, finalmente, el CEN conservó la atribución de cobrar y administrar las cuotas en la totalidad del territorio nacional.

Conviene registrar también las apreciaciones de Loyo (2003c, pp. 48 ss.) de acuerdo con la evolución de la relación SEP-SNTE en el futuro. Después de ponderar las razones por las que el SNTE tiene que cambiar (principalmente el hecho de que el mercado laboral del magisterio ha perdido su capacidad de expansión debido a los cambios demográficos y de la cobertura), se distinguen dos posibles escenarios de transformación. El primero consistiría en que el sindicato cambiase su estructura hacia una conformación confederada, aumentando la libertad de adscripción de sus agremiados, así como su participación interna; se aceptaría también la legitimidad de espacios en que se organice la disidencia y aun cierta coloración partidista. En el segundo escenario, en cambio, el proceso sería más lento, tomando en cuenta que el sindicato sigue siendo funcional al Estado (sin que obste la alternancia en la presidencia de

la República), y éste lo requiere para controlar al magisterio y facilitar las negociaciones cupulares.

Suele reconocerse que en el CEN del SNTE coexisten tres vertientes: quienes consideran al sindicato antes que nada como "fuerza política" con una estructura eficiente y diversificada y con cobertura nacional, y negocian a partir de esta apreciación; quienes lo consideran todavía parte del PRI y se sienten comprometidos a recuperar el poder por la vía electoral, y quienes dan importancia a formular propuestas sustantivas de carácter educativo, como medio para evolucionar hacia una asociación gremial más centrada en el mejoramiento profesional del magisterio, que son ciertamente los menos.

Sólo confiando en que en el futuro surjan líderes, tanto en el sindicato como en el gobierno, que por ahora no aparecen, y en algunas travesuras de la historia que el azar nos depare, se puede esperar que decline o termine el actual cautiverio de la educación básica del país por parte del sindicato y se recupere el indispensable ordenamiento de las relaciones entre las autoridades educativas y el magisterio del país.

IV. CONCLUSIONES

CON este libro se propuso reconstruir y analizar las principales políticas de Estado en materia educativa derivadas del ANMEB, con apoyo en testimonios y apreciaciones de los titulares de la SEP. A su término es necesario dar un paso más: derivar del análisis algunas conclusiones globales.

El enfoque de estas conclusiones estaba ya implícito en la definición de "políticas de Estado" anticipada al final del capítulo 1, ahí precisamos las características que éstas debieran tener para ser calificadas como tales.

En el curso del análisis se ha mostrado que las cuatro políticas consideradas cumplen los principales requisitos ahí señalados, por lo que han logrado una continuidad notable a lo largo de tres sexenios.

Lo que resta hacer es puntualizar, en los casos concretos, qué factores han contribuido a que esas políticas permanezcan y cuáles han actuado en contra; es lo que haremos en esta parte final.

FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A LA CONTINUIDAD DE ESTAS POLÍTICAS

- Desde luego, ha sido decisivo que las políticas comentadas hayan quedado claramente formuladas en el ANMEB, y que quedara registrado el compromiso público de los actores involucrados: SEP, gobiernos estatales y SNTE. El ANMEB se convirtió así en un punto de referencia público, de validez y vigencia reconocidos.
- Esas políticas se vieron refrendadas en el sexenio que si-

guió al de Salinas de Gortari, al ser presidente el doctor Zedillo; fue una coyuntura muy favorable para asegurar su continuidad. De esta manera el ANMEB, además de ser punto de referencia, ha servido como un documento de orientación sobre las políticas que contiene y una base común para negociaciones entre los principales actores. Desde este punto de vista puede considerarse también como ejemplo para futuras concertaciones. Su limitación, por otro lado, ha sido que el Acuerdo no incorporó al Congreso de la Unión como signatario.¹

—De las cuatro políticas que se han comentado, la descentralización de la educación básica y normal y la participación social tienen un fundamento muy completo en los textos legales; la renovación curricular y las políticas sobre el magisterio también lo tienen, aunque no tan directamente. Esta base legal ha ayudado grandemente a que no sean reversibles. En el caso de la descentralización, además, la acumulación de decisiones —del Ejecutivo y del Legislativo (por ejemplo, respecto de la asignación de recursos económicos a las entidades federativas y la creación de los fondos presupuestales correspondientes)— ha reforzado obviamente su irreversibilidad. Otros procesos, como la creciente afirmación de la soberanía de los estados o el fortalecimiento de sus equipos locales, han generado sinergias que refuerzan la descentralización.

No puede decirse lo mismo respecto de la participación social, que sigue siendo una política aún poco definida legalmente y sobre todo menos urgida.

—Las políticas relativas al magisterio y a la participación

¹ Por la falta de experiencia de nuestra joven democracia ignoramos qué tan vinculativo pudiera ser para una legislatura federal un compromiso firmado por otra anterior; en todo caso parece ser que un documento semejante sería tomado en cuenta por cualquier legislatura que decidiese revocar sus contenidos. Algo similar pudiera decirse de los partidos políticos, aunque éstos no tendrían las limitaciones temporales que derivan del “mandato” de una legislatura.

social parecen ser las menos eficaces hasta ahora, atendiendo a sus resultados; el análisis de su evolución plantea serias preguntas acerca de las decisiones tomadas en los 12 años transcurridos.

—También ha contribuido a la continuidad de estas políticas la actitud de respeto del Congreso de la Unión, que las ha dejado madurar, aunque se debatan, por ejemplo, las peculiaridades del financiamiento educativo y existan divergencias partidistas en puntos como la reforma de las escuelas normales y otros, por los intereses específicos de los partidos.

—Conviene hacer notar que la continuidad de una política no está en riña con su enriquecimiento o precisiones ulteriores; así lo muestran los casos particularmente de la descentralización y de la renovación curricular, y podría serlo en el futuro el de las políticas relativas al magisterio o a la participación social.

FACTORES QUE HAN DIFICULTADO O DEBILITADO LAS POLÍTICAS

Entre estos factores destacan sobre todo los conflictos de interés entre algunos actores:

—En el caso de la descentralización, la oposición de intereses entre la SEF y algunos gobiernos estatales se ha podido manejar con discreción y mediante arreglos satisfactorios.² En cambio, las resistencias del SNTE han sido más fuertes y notorias; al principio su posición fue oponerse radicalmente a la descentralización porque asumió que quebrantaría la unidad del sindicato, su carácter de interlocutor principal y su capacidad de negociar los incre-

² Una excepción serían las protestas de algunos gobernadores que amenazaron con devolver la educación básica a la federación, gesto que se ha interpretado más bien como presión para obtener mayores recursos.

mentos salariales. Más adelante las resistencias sindicales se han multiplicado al nivel de los estados, llegando en algunos casos a bloquear iniciativas importantes de las autoridades locales.³

–Resultado de estas resistencias ha sido, en muchos estados, la imposibilidad de unificar las dependencias estatales y ex federales, con serias consecuencias para la administración, la enseñanza y la cohesión del magisterio; el desconcierto de algunos gobernadores ante el poder sindical o el poco avance logrado en la coordinación de las instituciones formadoras de maestros. También debe registrarse como consecuencia negativa el fracaso de CM como mecanismo de evaluación del magisterio, a pesar de los altos costos que ha implicado su funcionamiento. Asimismo puede aventurarse que esas resistencias han jugado un papel en la parálisis respecto de la descentralización de la enseñanza básica en el Distrito Federal; el tiempo transcurrido ha propiciado que se fortalezca la oposición de algunos grupos de interés dentro y fuera de la SEP.

–Mayores, en general, han sido las resistencias del SNTE a la política de participación social, alegando que es inadmisibles la presencia de “actores externos” en las escuelas, como ya se comentó.

No obstante esto, hay que señalar que la fuerza del sindicato está sujeta a vicisitudes a veces inesperadas, como se ha visto en los recientes conflictos entre su dirigencia y el PRI o entre el SNTE y la CNTE, de modo que no se debe suponer que estas resistencias continúen inalterables en el futuro.

–Respecto de las políticas sobre el magisterio —formación inicial, actualización, CM, demandas salariales y otras—

³ Hay varios estudios detallados sobre los comportamientos del SNTE en algunos estados. Al caso de Tlaxcala citado por Veloz Ávila, 2003, añádanse los de Puebla, Chihuahua y Oaxaca, analizados en Muñoz, 2003.

puede pensarse que el SNTE seguirá obstaculizándolas, en tanto no sobrevenga un cambio de actitud de sus dirigentes comprendiendo que la calidad del maestro también le conviene a la organización gremial o en tanto no se produzcan cambios por decisiones que alteren las estructuras de la SEP.

–Existen también factores de carácter técnico, aunque no al margen de las realidades políticas, que influyen el curso que siguen algunas políticas del ANMEB; en casos como el esquema de evaluación de CM parece ser que la SEP podría contar con un buen activo para vencer las resistencias si adujese argumentos y evidencias empíricas que devolviesen a CM su eficacia como mecanismo de evaluación de los docentes.

–Debe consignarse como factor que en el futuro puede actuar en contra de la continuidad de estas políticas la falta de capacidad de diálogo de las autoridades educativas, principalmente federales, con la dirigencia sindical.

Asimismo será decisiva en el futuro la actitud que adopte la presidencia de la República ante el corporativismo gremial en general, y las sinergias que, en un sentido o en otro, aporten las posiciones de los partidos políticos.

FACTORES DE EFICACIA

Las conclusiones anteriores se refieren a la continuidad o discontinuidad de las políticas públicas educativas en cuanto son mantenidas por el discurso formal de las autoridades y apoyadas por sus respectivos programas.

A esas conclusiones habría que añadir otras no menos importantes relativas a la eficacia con que se implementan las políticas formuladas. Realizar una revisión exhaustiva de los factores que inciden en la eficacia —ejercicio imperativo de toda

administración pública— excede el propósito de este libro; apuntaremos al menos algunos ejemplos de estos factores.

Tiempos burocráticos vs. tiempos sociales

Los retrasos de más de 10 años que se observan en la implementación de algunas de las políticas comentadas —por ejemplo, en la renovación curricular y reforma de la enseñanza preescolar y de la secundaria, en la de las escuelas normales o en la reestructuración de los programas de participación social— evidencian que en la SEP han predominado los tiempos burocráticos sobre los tiempos de las urgencias reales de la sociedad.

A nadie parece importarles que se retrasen por años reformas que beneficiarían a 10 cohortes de jóvenes que cursan su secundaria y que esas reformas lleguen a definirse e implantarse “cuando buenamente se pudo”; las autoridades no rinden cuentas a nadie de estos retrasos y, si se les pregunta sobre algunas de ellas (como se hace en las entrevistas de esta obra), invocan la complejidad técnica y política del tema o la necesidad de centrar los esfuerzos en otros asuntos.

Estructuralmente no hay nada que presione a las autoridades a apresurar soluciones adecuadas para resolver los problemas más graves de la educación. Sólo podría exigirles mejor y más pronto cumplimiento la presión de la sociedad civil organizada y la del Congreso de la Unión; pero esto implica procesos que están aún en lenta maduración.

Tomar conciencia de que debieran prevalecer los tiempos de las necesidades reales sobre los burocráticos en la implementación de las políticas públicas, sobre todo si son “de Estado”, es indispensable en una administración eficiente.

Flexibilizar el presupuesto

Otra causa de ineficacia en las acciones de la SEP es la rigidez y el formalismo presupuestal; la excusa “no hay recursos” se esgrime ante la escasez de fondos asignados a acciones relacionadas con políticas catalogadas como prioritarias.

La estructura programática del presupuesto educativo federal obedece a normas homogéneas dictadas por la SHCP y se requiere de una particular ingeniosidad para abrir en ellas los espacios que aseguren el flujo de recursos a programas que apoyen las políticas públicas prioritarias. Esta problemática presupuestal, por lo demás, reaparece en el nivel de los estados, con la agravante frecuente de que los congresos locales están más lejos de comprender las prioridades del desarrollo educativo de sus entidades.

Cambio mental de funcionarios y maestros

La eficacia de la administración pública depende a fin de cuentas de cualidades de las personas que manejan los programas. Sorprende que una secretaría cuyo objetivo fundamental es educar —esto es, apoyar la transformación de las personas y el aumento de sus capacidades— no cuente con los dispositivos necesarios para propiciar esa transformación en sus propios funcionarios.

La burocracia de la SEP no se distingue, dentro del gobierno federal, por ser eficaz; sigue sus tiempos, recurre a dilaciones a veces innecesarias, se confronta internamente por disputas de poder, reproduce sus vicios en los nuevos empleados y, en general, no comparte una perspectiva moderna de logros realistas y comprobables. De sexenio a sexenio arrastra los mismos problemas, renueva esfuerzos por solucionarlos según las indicaciones del jefe en turno y no se preocupa por llegar en tiempos acotados y con recursos mínimos, a resultados via-

bles y exitosos. Sus contralorías y auditorías atienden detalles formales, no el significado de las acciones.

La SEP, lo mismo que las secretarías estatales, debiera contar con programas internos, talleres y seminarios orientados a suscitar una cultura de la eficacia entre sus funcionarios; su cambio mental es condición esencial de eficacia para la ejecución de sus políticas. Lo mismo debiera urgirse para los cuadros medios de directores de escuela, jefes de zona y sector y supervisores, eslabones donde con frecuencia naufragan los programas. Y respecto de los maestros, la promoción de una cultura de la eficacia debiera ser parte obligada de su actualización.

Difusión y participación

Pobre ha sido, en el periodo considerado en este libro, la capacidad de las autoridades educativas para movilizar a la sociedad por las causas de la educación; los esfuerzos se han quedado al nivel del discurso y los ámbitos donde han llegado han sido muy reducidos. No se ha logrado que los grandes medios de comunicación, atentos a otros intereses, contribuyan a la difusión y discusión de las grandes políticas públicas de la educación.

Aun lograda la difusión, el paso siguiente para movilizar las energías de la sociedad a favor de la educación es la discusión crítica que lleva al compromiso. Actualmente son contados los espacios donde germina la movilización de los grupos sociales por la educación y, por tanto, resulta muy limitada la eficacia en la implementación de políticas que requieren de esos apoyos.

Una política de medios, orientada a movilizar a la sociedad, es todavía, a nivel nacional y en la mayoría de los estados, una gran ausencia.

Integrar las políticas educativas en una perspectiva holística

Una observación final. Entre las limitaciones de este libro está su enfoque excesivamente analítico: aborda las cuatro políticas como confinadas en sí mismas y las comenta a partir de sus propios referentes.

El significado cabal de estas y otras políticas de Estado de la SEP tiene que provenir de una visión global de la educación en la que dichas políticas se integren. Lo que en los términos de la tradicional "planeación de la educación" se denominaba el horizonte deseable, y ahora, en la metodología de "planeación estratégica" suele llamarse "la misión" de la institución sujeta a planeación, es indispensable para integrar las diversas políticas en una visión de conjunto, holística, de mediano y largo plazo; de ella se derivará el sentido de cada política particular.

¿Qué tipo de educación requiere la población del país en los próximos años y décadas, considerando al país como proyecto histórico colectivo, a la luz de valores humanos aceptados? ¿Qué retos y dificultades se advierten para lograr el desarrollo humano de la población? Más allá de preparar para el empleo y la producción, ¿qué conocimientos, valores, habilidades y comportamientos colectivos deben fomentarse? ¿Cómo traducir en términos pedagógicos "el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano" prescrito en la Constitución? ¿Qué corresponde hacer a la educación formal y a la no formal y qué condiciones son indispensables en el entorno cultural?

Y en este marco general, ¿cuáles son las obligaciones del Estado y de sus órganos especializados en la educación, a sus diversos niveles? ¿Cuáles las deseables de parte de otros actores sociales?

De las respuestas a estas preguntas básicas —que la SEP debiera esclarecer en su interior— dependerá que sus políticas de Estado, como las que aquí se han analizado, cobren su pleno significado.

COLOFÓN

Hay un ritmo de danza en el tiempo, como si la era del baile se estuviese anunciando; la humanidad pugna por ser libre y feliz como lo es el alma, sin las trabas que la vida social impone, porque no sabe acomodarse a la ley jubilosa del corazón.

En estos instantes solemnes en que la nación mexicana en medio de su pobreza dedica un palacio a las labores de la educación, hagamos votos por la prosperidad de un ministerio que ya está consagrado por el esfuerzo creador y que tiene el deber de convertirse en fuente que mana, en polo que irradia. Y, finalmente, que la luz de estos claros muros sea como la aurora de un México nuevo, de un México espléndido.

JOSÉ VASCONCELOS

Discurso al inaugurar el edificio de la Secretaría de Educación Pública, *Boletín de la SEP*, tomo I, núm. 2, septiembre 1º de 1922, pp. 5-9

Analizar las principales políticas de Estado derivadas del ANMEB y su evolución hasta el presente ha sido el propósito de este libro; esta tarea se trató de cumplir en los capítulos I y II de la presente obra.

Las entrevistas con los secretarios de Educación presentadas en el capítulo II, además de servir de recurso para el análisis, tienen un valor de otro orden. Quien las lea en sus líneas e interlíneas adivinará que en esos textos se insinúa, como con

tinta invisible, una “historia viva” de la educación y del país. Aunque referidas a asuntos y decisiones concretos, las respuestas de los entrevistados se anclan en el fluir del tiempo real y en las coyunturas en las que tuvieron que actuar.

Fueron, han sido, los 12 últimos años en que la población creció de 94 a 104 millones, periodo gravado por hechos mayores para el rumbo del país: la firma de un tratado de libre comercio que marca rumbos nuevos, la declaración de guerra del EZLN, herida que como otras, ha quedado abierta y dejado irresuelto el problema de nuestra identidad; la agudización de la pobreza y el espasmo de una economía que no crece; la emigración de centenares de miles de mexicanos a los Estados Unidos, fracaso que irónicamente se quiere presentar como solución; la alternancia en la presidencia que no resultó en transición y nos ha devuelto a la realidad; el estallido de la videocorrupción que ha evidenciado los límites de nuestro aprendizaje de la democracia, el enanismo de la clase política y las perversidades de la partidocracia establecida; la problemática preocupante de una juventud en busca de una ética que la sociedad no le ofrece...

Estos y otros hechos mayores son referencias implícitas en la historia viva que subyace en los testimonios de los secretarios. Por eso el capítulo II de esta obra tiene un valor que rebasa el análisis técnico de las políticas educativas: es testimonio histórico, fechado, articulado a resignaciones y expectativas personales.

Cierto que los secretarios se refieren directamente a la historia interna de la SEP, la que vivieron —y ello justifica el título de este libro—; pero los tiempos de la *SEP por dentro* están engranados con los de la historia nacional y así deben leerse.

Valorados sus testimonios, hay que consignar que en todos los entrevistados se comprueba un compromiso personal con la educación; no hacen educación porque están ahí sino están ahí porque quieren hacer educación. Esto —ya conocido por las biografías de Fernando Solana, Miguel Limón y

José Ángel Pescador— no sorprende demasiado, pues están convencidos de que el país “llegará tan lejos como llegue la educación” y lo han comprobado con sus actos. En Reyes Tamez, venido de otros ámbitos y habituado a otros estilos de comunicación, el compromiso es también comprobable. Y si limitamos el juicio sobre Ernesto Zedillo a sus años como titular de la SEP —pues a Zedillo presidente el destino lo hace sucumbir, como a tantos otros presidentes, a seguir hipotecando el futuro para pagar una herencia colonial ya de por sí impagable—, también habría que incluirlo en el grupo de los secretarios comprometidos. Parece ser que la SEP posee una nobleza que no tienen otras secretarías; para quienes saben ver a los niños y jóvenes que son su razón de ser; no es estación de paso para otras posiciones políticas; deja en sus titulares afectos y sensibilidades, frustraciones y renovados esfuerzos que provienen sin duda de la misión original de esta dependencia: educar, seguir educando, educar siempre.

En la historia viva que recogen los testimonios alienta aún la utopía de Vasconcelos; su espíritu sigue soplando en los corredores del edificio de Argentina. Pasan los hombres y cambian los tiempos, se reformulan proyectos y programas y el péndulo obliga a cambiar los acentos, pero sigue la brújula señalando el rumbo: creer en la educación es la manera de amar a México tanto por lo que no es como por lo que puede ser. Y el minuterero de *la SEP por dentro* revive los afanes de los días y las horas, dentro de los tiempos nacionales, a veces aciagos, que seguimos viviendo los mexicanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, Consejo Nacional Técnico de la Educación, México, 1992.
- Aguayo, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo, México, 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición* (primero de cuatro volúmenes que contienen una antología de artículos importantes sobre el tema), Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Aguilar Zínzer, Adolfo, "Vacío en Los Pinos", entrevista de Jesús Esquivel en *Proceso*, núm. 1418, 4 de enero de 2004, p. 28.
- Álvarez, Isaías (coord.), *Nuevos sistemas de formación docente para la educación básica en un nuevo siglo: estrategia interinstitucional*, Instituto de Fomento a la Investigación Educativa, IPN-Escuela Superior de Ciencias de la Administración, Escuela Normal del Estado de Durango, Ediciones Taller Abierto, México, 2002.
- Arnaut Salgado, "El sistema de formación de maestros en México", en *Educación 2001*, núm. 102, noviembre de 2003, pp. 35-48.
- , *La federalización educativa en México, 1889-1994. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*, Colmex/CIDE, México, 1998.
- , *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, CIDE, México, 1996.
- , *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988* (documentos de trabajo), CIDE-INEA, México, 1992.

- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso, "Las primeras experiencias de alternancia", en *México al inicio del siglo XXI*, FCE/Porrúa, México, 2003.
- Barba, Bonifacio (coord.), *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, Secretaría de Educación Pública, México, 2000.
- Bizberg, Ilán, "Estado, organizaciones corporativas y democracia", en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Blanco, Víctor, "De la educación impartida por los particulares", en *Centro de Estudios Educativos 1995. Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial", México, 1998.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", Conaltec, México, 1992.
- Consulta Mitofsky, "Evaluación de los servicios de actualización y capacitación del Pronap. Investigación cualitativa" (manuscrito), México, abril de 2003.
- De Andraca, Ana María (coord.), "Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina", PREAL, Santiago, 2003.
- De Ibarrola, María y Enrique Bernal, "Descentralización: ¿quién ocupa los espacios educativos? Transformaciones de la oferta escolar de una ciudad mexicana", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto de 2003, pp. 379-420.
- "Equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, propuestas (manuscrito), México, 2000.
- Fierro, Cecilia y Patricia Carvajal, "Mirar la práctica docente desde los valores", Universidad Iberoamericana/Gedisa, México, 2003.
- Flores López, Mario, "La política de desarrollo profesional del

- magisterio en México, 1988-1994", tesis de maestría, Universidad de las Américas, México, 1996.
- García Manzano, María del Socorro, "Una mirada particular de la Carrera Magisterial: estudio de caso de dos escuelas primarias", tesis de maestría en ciencias con especialidad en investigaciones educativas, Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, México, s./f.
- Gómez Álvarez, David, "Educar en el federalismo: la política de descentralización educativa en México y Jalisco", tesis de licenciatura, Colmex, México, 1999.
- González Schmall, Raúl, "El federalismo educativo", en *Centro de Estudios Educativos. Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995.
- Gordillo, Elba Esther, *Examen*, núm. 40, México, 1992.
- Guevara Niebla, Gilberto, "El SNTE: ¿un nuevo liderazgo vitalicio?", en *Proceso*, núm. 1431, México, 4 de abril de 2004, pp. 56 ss.
- , "Paradojas de nuestra cultura política", en *Deconstruyendo la ciudadanía*, SG-SEP-IFE, México, 2002, pp. 639 ss.
- , "México, ¿un país de reprobados?", en *Nexos*, núm. 162, México, 1993.
- (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992.
- Latapí, Pablo, "¿Cómo aprenden los maestros?", en *Cuaderno de Discusión*, núm. 6, SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, México, 2003.
- (coord.), *Un siglo de educación en México*, 2 vols., FCE, México, 1998.
- , "Educación y pluralismo político", en Pablo Latapí, *Tiempo Educativo Mexicano V*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, 1998, pp. 24-28.
- , *Tiempo Educativo Mexicano*, 7 vols., Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, 2000.
- , "La participación social en la educación", en *Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995, pp. 227-252.

- Latapí, Pablo, y Manuel Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Fondo de Cultura Económica/Centro de Estudios sobre la Universidad, México, 2000.
- Loyo, Aurora, "La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre de 2003a, pp. 37-62
- , "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en *La investigación educativa en México 1992-2002*, vol. 8: Sujetos, actores y procesos de formación, México, 2003b, pp. 299-362.
- , "Ciudadanía y magisterio: dos ejes para una reforma educativa", en María Josefa Santos Corral (coord.), *Perspectivas y desafíos de la educación, la ciencia y la tecnología*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2003c, pp. 15-54.
- , María de Ibarrola y Antonio Blanco, "Estructura del sindicalismo docente en América Latina", en *Propuesta Educativa*, año x, núm. 21, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, México, diciembre de 1999.
- Luna Martínez, Josafat de, "El federalismo mexicano: cambios y continuidades" (micropelícula), Microtarjeta MT/2837. Para obra impresa: 352.072/L9615f en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 2000.
- Lustig, Nora, "The Mexican Peso Crisis. The Foreseeable and the Surprise" (manuscrito), Brookings Discussion Paper on International Economics, Washington, D. C., junio de 1995.
- Mabire, Bernardo, "Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997", *Jornadas*, núm. 139, Colmex, México, 2003.
- Martínez Rizo, Felipe, "La desigualdad en México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xii, núm. 2, México, 1992, pp. 59-120.
- , "Las políticas educativas mexicanas antes y después

- de 2001", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, México, 2001, pp. 35-56.
- Martínez Rizo, Felipe, "Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. vii, núm. 16, septiembre-diciembre de 2002, pp. 415-444.
- Millán, Julio, y Antonio Alonso Concheiro (coords.), *México 2003: nuevo siglo, nuevo país*, FCE, México, 2000.
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades: una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Muñoz Armenta, Aldo, "El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El caso del SNTE (1992-1998)" (manuscrito), México, 2003.
- Murillo, María Victoria, "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. Estado del arte", en *Propuesta Educativa*, año x, núm. 21, diciembre de 1999, pp. 9-14.
- Ornelas, Carlos, "The Politics of Educational Decentralization in Mexico", en *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5, 2000, p. 424.
- , "El ámbito sectorial: la descentralización de la educación en México", en *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993*, CIDE-Porrúa, México, 1998, pp. 281-348.
- , "El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo", FCE-CIDE-Nafinsa, México, 1995.
- Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, 1995.
- Pescador Osuna, José Ángel, *Aportaciones para la modernización educativa*, 2ª ed., Universidad Pedagógica Nacional, México, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000. Balance sexenal*. Secretaría de Gobernación, México, 2000.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989*, México, 1989a.

- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa 1989-1994*, México, 1989b.
- Poveda, Iliana *et al.*, "Evaluación de la asignatura de formación cívica y ética en la secundaria. Informe final" (manuscrito), México, septiembre de 2003.
- Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987.
- , y Gustavo Flores, *México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, Océano, México, 2001.
- Rueda Castillo, Francisco, "Dilemas, retos y escenarios del sindicalismo mexicano", en *Horizonte Sindical*, Instituto para Estudios Educativos y Sindicales de América, México, junio de 1996-septiembre de 1997, pp. 23-68.
- Salinas, Carlos, "Mensaje al presentar el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica", Conalite, México, 1992, pp. 7-17.
- Secretaría de Educación Pública, "Hacia una política integral para la formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica", documento base para la VII Reunión de Titulares de Educación de los Gobiernos de los Estados, Monterrey, 17-18 de febrero de 2003. Publicado por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal como *Cuaderno de Discusión*, núm. 1, México, 2003a.
- , "Centros de Maestros: un acercamiento a su situación actual", *Cuaderno de Discusión*, núm. 14, Dirección General de Normatividad, México, 2003b.
- , Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP, México, 2001.
- , *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, 2 vols., SEP, México, 2000.
- , *Memoria 1976-1982*, 3 vols., SEP, México, 1982.
- , *Programas y metas del sector educativo 1979-1982*, SEP, México, 1979.
- Secretaría de Gobernación, SEP e IFE, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en*

- México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal Electoral, CIDE-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- Solana, Fernando, *Tan lejos como llegue la educación*, FCE, México, 1982.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, SNTE, México, 1994.
- Subsecretaría de Educación Básica y Normal, "Hacia una nueva gestión de las normales públicas", en *Educación 2001*, núm. 102, México, noviembre de 2003, pp. 10-22.
- Tamez, Reyes, declaraciones al diario *Reforma* el 28 de julio, México, 2003, p. 10.
- Torres, Rosa María, *Escuela nueva: una innovación desde el Estado*, Instituto Frónesis, Quito, 1991.
- , "Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación para qué modelo educativo?", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe*, núm. 490, diciembre de 1997, UNESCO.
- Uhl, Siegfried, *Los medios de educación moral y su eficacia*, Herder, Barcelona, 1997.
- Veloz Ávila, Norma Ilse, "El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18, México, mayo-agosto de 2003, pp. 339-378.
- Winocour, Rosalía, "Claves para repensar el problema de la participación ciudadana", en *Deconstruyendo la ciudadanía*, México, 2002, pp. 479 ss.
- Yurén, Teresa, "La formación cívica y ética en secundarias: un examen crítico", ponencia en el VII Congreso Nacional de Investigación Educativa (manuscrito), Guadalajara, noviembre de 2003.
- Yurén, Teresa, y Stella Araujo-Olivera, "Estilos docentes, poderes y resistencias ante una reforma curricular", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 19, México, septiembre-diciembre, 2003, pp. 631-652.

- Zedillo Ponce de León, Ernesto, *La educación y el federalismo, componentes esenciales del México del siglo XXI*, Los Pinos, Dirección General de Comunicación Social, México, 1995.
- Zorrilla Fierro, Margarita, y Lorenza Villa Lever (coords.), *Políticas educativas*, vol. 9: La investigación educativa en México 1992-2002, COMIE-CESU-SEP, México, 2003.

La SEP por dentro, de Pabo Latapí Sarre,
se terminó de imprimir y encuadernar en enero de 2010
en Impresora y encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F.
Se tiraron 1500 ejemplares.