

### 3. LA REFORMA EDUCATIVA: LAS COORDENADAS DEL CENTRO

*Focos legos asumen su autonomía frente al poder y el saber. Casi todos oscilan entre la confianza ciega y la desconfianza ciega. A su vez, a la tecnología le parece una falta de respeto que los ignorantes juzguen a los que saben.*

Aunque ciertas políticas gubernamentales tengan "éxitos" observables se socavan por diseño defectuoso, prácticas burocráticas y la acción de las fuerzas opositoras. La ejecución de estrategias conforme a planes rigurosos es impracticable, hay negociaciones y sucesos que hacen cambiar de rumbo, modificar proyectos, ajustar planes o dar marcha atrás; son efectos de las reglas del juego político. En consecuencia, el éxito es relativo, mas contribuye a abonar las pautas de la dominación legítima.

La descentralización de la educación básica y normal es parte de un paquete de reformas que emprendió el gobierno en 1989 y que continúa en el siglo XXI. Fue y sigue siendo un proyecto ambicioso, macro, que abraza a todo el país. La oferta abarca programas destinados a la ciudadanía, a los maestros y a la baja burocracia. La envoltura se presenta en forma tal que tiene cierto atractivo político. No obstante que la dirección —el control técnico— de la reforma reside en el gobierno federal, sus proponentes consuyeron la idea de que la concurrencia de los estados es federalista.

Con todo y las mudanzas en el aparato de gobierno —tres presidentes, siete secretarios de educación y más de 200 cambios de autoridades estatales de educación entre 1988 y 2005— hay un alto grado de congruencia en la política educativa. Parecería que sus coordenadas principales —el discurso salinista y la práctica política del SNTFE— proveen de dirección y guían a la educación básica. Si el Acuerdo de 1992 fue la modernización del pacto corporativo entre el gobierno y el SNTFE, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (el *Compromiso* de aquí en adelante), simboliza la participación de la sociedad, pero en esencia es la penetración de los intereses del SNTFE en otros grupos sociales.<sup>1</sup> En la perspectiva histórica de corto plazo las acciones de ciertos protagonistas —no nada más de los actores sociales— le imprimen su sello a la política; el papel de algún personaje puede ser determinante.

<sup>1</sup> Este Compromiso se firmó el 8 de agosto de 2002. Los protagonistas principales fueron el secretario de Educación Pública y el secretario general del SNTFE, lo rubricaron otros cinco secretarios de Estado, los 31 gobernadores estatales, los dirigentes de los legisladores federales, el presidente de la Suprema Corte, y los representantes de los padres de familia, de instituciones de educación superior y media, de empresas, de organizaciones científicas y culturales y hasta de varias iglesias. El presidente Vicente Fox firmó como testigo de honor; en la ceremonia, la liturgia presidencial privilegió la presencia de Elba Esther Gordillo. Véase las crónicas en *Reforma*, *El Universal*, *Milenio* y *La Jornada*, el 9 de agosto de 2002.

## EFICACIA Y MODERNIZACIÓN

La construcción de la legitimidad es imposible si sólo se recurre a los símbolos, demanda frutos que la sociedad observe y disfrute. Una obra pública se nota, la infraestructura es visible, pero no es el caso de bienes intangibles como el conocimiento. La eficacia gubernativa, *ergo* la afirmación de la legitimidad, se advierte por vías abstractas, aunque haya pruebas empíricas. La legitimación comienza con la oferta política, sigue con el diseño y ejecución de planes y se hace patente por medio de actos, rituales, liturgias y otros símbolos que “comunican” los logros del gobierno.

Con base en la literatura internacional se puede construir una tipología de reformas educativas. Las que tratan de responder a ciertas demandas ciudadanas, son correcciones democráticas donde expertos y docentes profesionales ponen límites a su autoridad y construyen la reforma junto con otros actores. Hay otras que son iniciativas gubernamentales o de órganos internacionales, ponen el énfasis en la oferta; se diseñan por expertos. Otras más que tienen propósitos concretos y tratan de conciliar demandas de grupos opuestos (de trabajadores y empresarios, por ejemplo) con propuestas congruentes con los fines políticos de un régimen determinado. La ruta típica es comenzar por el currículum, seguir con la capacitación de los docentes y luego alterar la administración escolar.<sup>2</sup> La reforma mexicana acentuó el flanco de la oferta, pero mediatizada por la acción sindical.

El proceso de legitimación política por la vía de la oferta es de matriz tecnocrática, es trozo sustancial del centralismo burocrático. Parte de la presunción —incluso de creencias arraigadas— de que sólo los expertos, los técnicos *saben* qué es lo que la sociedad necesita, ellos interpretan sus demandas y diseñan planes y proyectos para satisfacerlas. En el sector educativo, el supuesto incluye la noción de que el ciudadano ordinario —el padre de familia, por ejemplo—, el maestro frente a grupo y aun el director de una escuela, no saben qué ni cómo enseñar, no conocen las necesidades de los niños y tal vez no sepan siquiera cuáles son los problemas de sus comunidades. Los expertos, los burócratas del centro sí. Si el régimen no puede mediatizar las demandas de otros actores que desentonan con la oferta, negocia y hasta puede ceder en parte con el fin de mantener el control del todo, pero siempre en disputa con fuerzas políticas. Un régimen puede ganar legitimidad con una política y perder con otras.

En la concepción weberiana, la eficacia política es la fuente de la legitimidad; consiste en el uso activo de los recursos del poder orientado a la consecución de fines. La burocracia desarrolla una tecnología del poder que descansa en su saber experto. No se arguye que la reforma macro del sistema educativo sea conservadora o que contenga elementos reaccionarios. Incluye porciones que significan avances, ya en calidad, ya en equidad o en relevancia para la sociedad. Lo que se cuestiona

<sup>2</sup> Esta tipología se apoya en varias fuentes, las más importantes son: Amy Gutman, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987; Mariano Fernández Enguita, *La cara oculta de la escuela: Educación y trabajo en el capitalismo*, Madrid, Siglo XXI de España, 1990; David Tyack, y Larry Cuban, *En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, México, FCE, 2001.

es que su orientación sea democrática y federalista, que es lo que propaga el gobierno.

Parte de la oferta se concentró en una reforma curricular, que cumpliera dos propósitos. Primero, ajustar saldos con el pasado, dejar de lado la vieja retórica de la Revolución y mirar al futuro. Segundo, conseguir el apoyo de los maestros y de la burocracia media con el fin de que la promesa llegara a la sociedad; y que ésta acusara recibido. La consigna era que las metamorfosis en planes y programas de estudio, así como en los libros de texto, contribuirían a mejorar la calidad de la educación, que —junto con programas de actualización docente— fueran elementos de punta de una reforma educativa de envergadura tal que se equiparara con los afanes de modernización del país en un mundo cada vez más complejo y competitivo.

### *Modelos y perfiles: El camino embrollado*

En concordancia con las tendencias internacionales, la ejecución del programa de modernización comenzó por el currículo. Cambiar planes y programas, además, sirve para reprobarnos el pasado. El currículo es un marco de control técnico, con normas rígidas de contenidos y métodos de enseñanza. Hay un proceso de selección, clasificación, distribución y transmisión de conocimientos que significa poder; alguna instancia sintetiza el reparto del poder.<sup>3</sup> Antes del Acuerdo, algunos estados tenían porciones del currículo, en especial respecto a historia, geografía y culturas regionales; pero conforme al texto de la LGE, desde 1993 la SEP es la depositaria única de los saberes escolares.

El encargo de Manuel Bartlett en la SEP se concentró en arreglar la cuestión sindical, formular el programa de modernización, trazar la descentralización, articular los programas compensatorios y diseñar la reforma curricular. Desde su designación como secretario de Educación Pública, el estuvo en la tormenta política. Los maestros vanguardistas lo recibieron con desconfianza y marcaron distancia, hasta con críticas acerbas; incluso el subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, Luis Eugenio Todd —quien fue designado por el presidente Salinas— tenía diferencias políticas con el secretario.<sup>4</sup> El tampoco pertenecía al círculo cercano al presidente. Los rumores de su renuncia comenzaron el día de su designación. A pesar de ese ambiente, Manuel Bartlett consiguió consenso entre los segmentos altos y medios de la SEP.

<sup>3</sup> José Gimeno Sacristán, *El currículum: Una reflexión sobre la práctica*, Barcelona, Morata, 1988.

<sup>4</sup> Fue público y notorio que el profesor Jonguitud Barrios aspiró siempre a ser el secretario de Educación Pública. Los discursos de los maestros vanguardistas en las campañas de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas fueron claros: "un maestro para dirigir la educación nacional". La elaboración de estos puntos se apoya en diversos recortes de prensa de la época y en charlas informales que sostuvo con altos funcionarios de la SEP, incluyendo a Luis Eugenio Todd. Hay trabajos que documentan la oposición de la VRM a los programas de modernización y a Bartlett. Cf. Aurora Loyo, "Las ironías de la modernización: El caso del SNTE", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdes, 1997, pp. 42-43.

Para la construcción del Programa de modernización educativa, el secretario convocó a representantes de los padres de familia, empresarios, clubes de servicio y, por supuesto, a maestros, entre ellos a los de mayor prestigio en el gremio.<sup>5</sup> Asimismo, invitó a la comunidad de investigadores de la educación que lo había recibido con escepticismo; miembros distinguidos de esa congregación participaron en foros, ofrecieron ponencias, algunos incluso cooperaron con la redacción de borradores del Programa.<sup>6</sup> Reclutar a esos expertos le redituó cierto crédito y abonaron al programa salinista.

El secretario Bartlett encomendó la reforma curricular al órgano asesor creado por el gobierno desde los años cincuenta para tal fin, el Conalte, que además era un canal de relaciones de la SEP con el magisterio. Manuel Bartlett reorganizó el Conalte, amplió su Consejo Consultivo; además de los representantes usuales, hubo más investigadores de la educación y representantes del sector privado, al tiempo que aumentó la representación del SNTE, una vez que la VRM se extinguía. En la sesión del 30 de agosto de 1990 el Consejo eligió a un nuevo presidente del Conalte ajeno a la tradición normalista, Luis Benavides.<sup>7</sup>

Los grupos normalistas no consideraban a Benavides uno de los suyos. Él había egresado de una escuela normal privada y antes había estudiado "para cura". Por ello, a pesar del apoyo explícito del secretario, no fue bienvenido por la burocracia tradicional; tampoco el sector modernista lo reconocía como tecnócrata. En las subsecretarías más ligadas al magisterio, el secretario Bartlett colocó a maestros con reconocimiento de sus pares y carrera en la SEP. En la de Educación Elemental, a Juan de Dios Rodríguez Cantón, y en la de Educación Media a Jesús Liceaga. Ellos no entraron en colisión con Benavides, pero tenían otra agenda.

La Subsecretaría de Educación Elemental hizo propuestas de ajustes a los programas vigentes a comienzos de los noventa en preescolar, primaria y secundaria, que descartaba el diseño por objetivos (herencia de las reformas de los años setenta, basadas en la teoría conductista, que los maestros habían rechazado) y se centraban en la redacción por contenidos.<sup>8</sup> Esas proposiciones representaban la visión del sector normalista; se apoyaba en un diagnóstico detallado que condujo aquella subsecretaría, en el cual también participaron expertos de fuera. En ocho volúmenes se consideraba la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, indígena, física, especial y formación de docentes. El análisis se completaba con un tomo de propuestas para la modernización educativa.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Entre ellos a Ramón G. Bonfil, Ramiro Reyes Esparza, Ernesto Guajardo Salinas y Raúl Bolaños.

<sup>6</sup> Entre otros, Ernesto Meneses, Pablo Latapí, Carlos Muñoz Izquierdo, Sylvia Schmelkes, Olac Fuentes Molinar, Elsie Rockwell y Alfredo Fernández.

<sup>7</sup> Aunque los miembros del Consejo hicieron la elección, las reglas políticas indicaban que la propuesta del secretario se aceptaba por unanimidad, al menos no había objeción pública.

<sup>8</sup> Cf. por ejemplo, Subsecretaría de Educación Elemental, *Programa para la modernización educativa: 1989-1994: Ajustes al programa vigente en la educación primaria*, México, SEP, 1990. Además se propusieron guías para los maestros y materiales para cada grado de la primaria y se buscaba la "vertebración" de la educación básica.

<sup>9</sup> Documentos mimeografiados en nueve tomos.

Según la norma, al Conalte le correspondía hacer ese tipo de consultas y propuestas más no tomó en cuenta las ofertas de la Subsecretaría; partió de una premisa distinta. En contraste con el énfasis cognoscitivo que planteaba la Subsecretaría de Educación Elemental, el Conalte propuso contenidos educativos que se organizaran para dar prioridad al desarrollo de actitudes, métodos y desrezas, en función de los cuales se utilizan los conocimientos. La educación debería responder —en sintonía con las propuestas de la UNESCO— a las “necesidades básicas de aprendizaje”. Para ello elaboró en unos cuantos meses un “Nuevo modelo educativo”, que generó inquietud en el sector normalista.<sup>10</sup>

Aunque el argumento central del nuevo modelo parecía racional —los contenidos se relacionan con los métodos de enseñanza aprendizaje, la instrucción y actualización de los maestros, la organización escolar, la evaluación educativa, los libros de texto y otros materiales—, su presentación era confusa. El diseño del modelo era complicado —no complejo— con un sinnúmero de gráficas, puntos oscuros, redacción descuidada y, aunque planteaba la valoración de la “función social del magisterio”, no era claro cómo se alcanzaría esa estima. El lado práctico (operativo se decía) de aquel modelo, fueron los “perfiles de desempeño”. Un anticipo de lo que se conoce como educación basada en competencias.<sup>11</sup>

Las críticas del SNTE y de la CNTE al modelo y a los perfiles no se hicieron esperar. Algunas justificadas por la falta de claridad, otras derivadas de la competencia política y otras más con base en la ideología antestatal.<sup>12</sup> Los juicios del sector tradicional de la SEP fueron discretos, pero quizá más efectivos por la forma de hacerle un vacío, tanto al presidente del Conalte, como a las propuestas de reforma curricular. Para los altos funcionarios provenientes del magisterio —y responsables de llevar a puerto cualquier reforma de contenidos— era claro que se necesitaba rescatar al normalismo, ponerlo en el centro de una discusión seria y programática, atraer a los docentes con propuestas de superación profesional e instrumentos que les fueran útiles en su trabajo. No con encomiendas impuestas que, además, parecieran cargas extras.<sup>13</sup> El modelo y los perfiles implicaban más trabajo para los docentes sin recompensa clara, a pesar de que ya comenzaba la recuperación de sus salarios.

Tanto las propuestas de la Subsecretaría de Educación Elemental como las del Conalte, pusieron en la agenda los asuntos que le interesaban al presidente Salinas: calidad con nuevos contenidos educativos, cobertura y retención de alumnos, evaluación de los resultados, reorganización del sistema, educación y actualización de los maestros. Elementos que implicaban definiciones del proceso educativo, cambios en los objetos de aprendizaje, búsqueda de mecanismos para propiciar

<sup>10</sup> Consejo Nacional Técnico de la Educación, *Nuevo modelo educativo*, México, Conalte, s/f (tal vez diciembre de 1990).

<sup>11</sup> Consejo Nacional Técnico de la Educación, *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, México, Conalte, sin fecha de edición (tal vez febrero de 1991).

<sup>12</sup> Cf. Eirewina Sandoval Flores, “La educación básica y las posibilidades de cambios”, en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre de 1992), pp. 27-30.

<sup>13</sup> Esta afirmación se basa en charlas que sostuvo con Juan de Dios Rodríguez Cantón y Jesús Liceaga en 1990 y 1991.

“el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano” —como manda el artículo 3— y una nueva orientación de la administración escolar.

La falta de claridad en el modelo educativo y sus instrumentos de operación, la tendencia de la burocracia a salvaguardar sus parcelas y las intrigas en el gabinete presidencial, forzaron la salida de Manuel Bartlett de la SEP. Por encima de esos asuntos, su renuncia se debió a la oposición que mostraba la entonces nueva dirigencia del SNTE, no tanto por la reforma curricular, sino porque el secretario le restaba espacios de control en la SEP —frenaba la colonización— y le disminuía el número de comisionados sindicales. Él trataba de que las reglas del juego político dieran un giro en favor de la burocracia oficial.<sup>14</sup>

### *Volver al pasado para ganar el futuro*

Si Manuel Bartlett buscaba el apoyo de los segmentos altos y medios de la burocracia, Ernesto Zedillo y sus sucesores hasta el “gobierno de la alternancia” se dedicaron a cortejar a los maestros, que también son mayoría en la burocracia baja; estrategia que el SNTE capitalizó para beneficio de sus dirigentes. La firma del Acuerdo revitalizó los métodos de control del SNTE sobre el magisterio e introdujo su discurso sobre la calidad. El gobierno buscaba legitimarse ante la sociedad, la dirigencia sindical ante sus agremiados. Al final, el SNTE y su cabecilla, Elba Esther Gordillo, sacaron la mejor tajada.

Ernesto Zedillo ascendió a secretario de Educación Pública el 7 de enero de 1992. Desde el comienzo él tomó distancia del sector tradicional de la SEP; llegó acompañado de economistas, la mayoría con estudios de posgrado en el extranjero y los colocó en posiciones clave. Entre ellos a Esteban Moctezuma, primero como Oficial Mayor y después como subsecretario de Coordinación y Planeación. Como subsecretario de Educación Elemental —una añosa “posición” normalista— el presidente Salinas designó a Gilberto Guevara Niebla, antiguo dirigente del movimiento estudiantil de 1968 e investigador de la educación. El Conalte fue relegado a segundo plano y entró en una agonía lenta hasta su extinción en septiembre de 1999, cuando sus oficinas se otorgaron a otra dependencia de la SEP.<sup>15</sup>

Después de la firma del Acuerdo, hubo reformas en el organigrama. Desaparecieron las subsecretarías de Educación Elemental y la de Media para formalizar la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Subsecretaría de Servicios Educati-

<sup>14</sup> Quizás eso explique el prolongado aplauso que Bartlett recibió en el edificio sede de la SEP el 7 de enero de 1992, en la toma de posesión del nuevo secretario, Ernesto Zedillo. Las diferencias políticas de Bartlett en el gabinete eran con Fernando Gutiérrez Barrios, quien lo sucedió en la Secretaría de Gobernación, y Manuel Camacho, Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien intervenía en asuntos que no eran de su competencia. De charlas que sostuve con altos funcionarios y cercanía personal con la situación.

<sup>15</sup> No encontré un acuerdo o decreto que finiquitara al Conalte. Triste fin de una institución que amalgamó la voluntad pedagógica del gremio con los intereses políticos del sindicato y ambos con los afanes de legitimidad burocrática de diversos gobiernos, desde 1952.

vos para el Distrito Federal. Para hacerse cargo de esta última, el presidente Salinas, tal vez por recomendación de Guevara Niebla, designó a José Ángel Pescador.<sup>16</sup> Un grupo con una orientación tecnocrática desplazaba a la burocracia tradicional de la alta jerarquía y empujaba por las reformas salinistas, pero buscaba concierto con el SNTF.

El sindicato puso al día su discurso y lo acopló a la política gubernamental. Desde septiembre de 1989, a escasos días de la presentación del programa salinista, Elba Esther Gordillo lanzó la consigna de una "Movilización sindical para la modernización del sistema educativo", donde incorporó algo que era ajeno a la dirección vanguardista: alegatos por la calidad de la educación, compromisos pedagógicos o acercar la escuela a los padres. El maestro era el centro de sus arengas. En su intervención en la presentación del Programa de modernización educativa, la dirigente sindical recuperó las demandas antiguas del SNTF: fortalecer al normalismo y mayor inversión en el sector. Habló de participación social en las escuelas (el efecto Soli-daridad), consejos escolares de evaluación—preparando el camino para no permitir que sólo la SEP liderara en ese aspecto—y puso énfasis en la *corresponsabilidad*.<sup>17</sup> El mensaje de la corresponsabilidad no implicaba ideas sublimes, era unidimensional: demandaba un reparto del poder en el sector educativo, la lidereza exigía co-gobierno y más posiciones. Bartlett resistió, pero Zedillo no. A cambio de mantener las posiciones en la alta jerarquía, él—y el presidente—permitieron que los cuadros del SNTF se colocaran en los mandos medios, sobre todo en posiciones en los estados que significaran el control de la educación básica y las normales. En aquella guerra de posiciones el SNTF resguardaba su autonomía interna. Se institucionalizó la colonización de la educación en los estados, aun antes de que se completara la transferencia. La oferta tecnocrática se concillió con los fines del corporativismo; el gobierno y el SNTF coincidieron en que el control del currículum y de los proyectos que involucraran al magisterio deberían quedar en el Distrito Federal. El nuevo federalismo educativo era el centralismo burocrático con otra fachada.

De nuevo, bajo el manto protector de la calidad educativa, el gobierno federal y el SNTF concertaron (sin la participación de los gobiernos estatales, con todo y el pregon del federalismo) que la SEP cumpliera con lo que son sus obligaciones legales de amparo: reformular contenidos y materiales educativos. También convinieron que habría un proceso de revaloración de la función magisterial.<sup>18</sup> Este punto, parafraseando a Foucault (en *Vigilar y castigar*), era con el fin de galvanizar a los maestros y ganarlos para la causa, aunque después se buscarían vías de vigilancia y control. La revaloración consistía en cuatro empeños sindicales, dos años: salario profesional y apoyo para vivienda y otras prestaciones; y dos nuevos: la carrera magisterial y elevar el aprecio social a los maestros. La carrera magisterial se concretó con

<sup>16</sup> Un político profesional que, no obstante ser de origen normalista—lo que le permitió ascender en ciertas posiciones—tiene credenciales académicas: economista por el ITAM, y dos maestrías por la Universidad Stanford. Pescador era cercano al grupo modernista.

<sup>17</sup> En *La Jomada*, 10 de octubre de 1989.

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo...*, *op. cit.*

cierta rapidez; alzar la estima de la sociedad no lo puede hacer el gobierno; eso se gana, como señalaba Weber —en *La política como vocación*— con trabajo, dedicación y profesionalismo. El gobierno concedió que habría más premios y distinciones para los maestros.

El discurso de legitimación por la vía de la oferta recogió las demandas de los normalistas: terminar con la organización del currículum por áreas de estudio y “regresar” al arreglo por materias. Esta concesión al gremio —además de las demandas del sindicato— también era para ajustar cuentas con el régimen de la Revolución mexicana y fortalecer la política neoliberal. Con ello comenzaron las reformas curriculares que se extendieron hasta el gobierno de Vicente Fox. Este juego entre actores políticos de viejo cuño y modernizadores acarreó confusión en los símbolos. Se criticaba al pasado del régimen pero, con el propósito de legitimar el futuro de la reforma, se recurrió a instrumentos del ayer: elaborar el currículum por materias aisladas porque, según el secretario Zedillo “se regresa a lo que los maestros saben hacer [...] la tradición del normalismo mexicano”.<sup>19</sup> ¡Qué paradoja!

### *Prolongación de las reformas*

Aunque ya estaban en preparación, la SEP esperó a que se firmara el Acuerdo para poner en marcha los programas emergentes de Reformulación de los contenidos y materiales educativos y el de Actualización del maestro. Lo de la emergencia lo mismo podría simbolizar que fueran urgentes, o provisionales o que se estuviera alumbrando una nueva época; había algo de espíritu fundacional y renovación discursiva: no más Revolución mexicana. Las nuevas consignas eran apertura, globalización y competencia internacional. Para lo cual había que revisar el pasado. El debate por la “historia patria” representó un descalabro a esa intención.<sup>20</sup>

La reforma empezó con el libro de historia para el cuarto año de primaria, que desplazaba al de ciencias sociales del currículum anterior. Lo que los gobernantes no esperaban fue la reacción en contra de tantos actores políticos, con excepción del PAN, que defendió el enfoque de aquel texto. El libro revaloraba el papel de Porfirio Díaz, disminuía los de Villa y Zapata, ponía en duda la existencia de *El Pípila* y los Niños Héroe, criticaba los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo, y mencionaba la matanza del 2 de octubre de 1968. “El objetivo oficial era vigorizar la conciencia racional autónoma (Kant). Los que se enfrentaron fueron dos modelos para enseñar a los niños nuestro pasado. Nuestra postura era presentar en la escuela una historia más racional y menos mitológica.”<sup>21</sup>

A pesar del intento obvio de ganar legitimidad, la obstrucción le restó simpatías a la SEP donde quería ganarlas. Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín coordinaron la redacción del texto, con la participación de Luis González y González,

<sup>19</sup> *La Jornada*, 23 de mayo de 1992.

<sup>20</sup> En *El sistema...* (pp. 194-199) escribí una crónica y di mis puntos de vista sobre aquel debate. No repetiré el argumento, me concentraré en los efectos de mediano plazo que provocó.

<sup>21</sup> Entrevista con Gilberto Guevara Niebla, el 18 de agosto de 2003.



Jean Meyer y otros historiadores de prestigio. El libro no satisfizo a los maestros —aunque muchos sólo lo conocieron de oídas— por más que se regresara a lo que ellos deseaban; enajenó al gobierno de ciertos grupos de intelectuales porque favoreció a uno en particular, el de *Nexas*, y enojó a los priistas que todavía guardaban respeto por presidentes que emergieron de su partido. Los dirigentes de los padres de familia después de tubecos se deslindaron de la SEP. La opinión del gremio de historiadores no fue unánime y cuando ellos tomaron la palabra rara vez hicieron una condena definitiva. Autores de la talla de Josefina Zoraida Vázquez, Enrique Krauze y Miguel León-Portilla fueron más sutiles.

Lo más importante, el SNTE se montó en la ola y el CEN reclamó airado: "[queremos] una historia compromeida con *la verdad*, y no con la promoción de *una verdad*; que plantee juicios y no prejuicios [...] Una historia que, por encima de todo, enseñe a defender y a amar a México".<sup>22</sup> Ello a pesar de que por recomendación de Elba Esther Gordillo, el asesor pedagógico de aquel proyecto era Olac Fuentes, entonces rector de la UPN. Los maestros también repndieron al secretario Zedillo porque la SEP contrató a historiadores ajenos al magisterio. La SEP quiso alterar el flujo del conocimiento de la historia, favoreció al gremio de los historiadores, pero la resistencia política —en particular la de la profesora Gordillo— le hizo retroceder.

Dentro del gobierno fueron pocos quienes defendieron a los libros, al secretario y a la SEP; se dio marcha atrás en aquel proyecto. Años después, Carlos Salinas de Gortari rememó aquel episodio: "el libro incluía, por primera vez en un texto oficial, una breve noticia sobre el movimiento estudiantil de 1968, y la manera de tratar el tema provocó reclamos de las fuerzas armadas. Se generó una discusión que ubicó a Ernesto Zedillo en circunstancia muy delicada. Lo apoyé [...]". Luego agregó en una nota a pie de página:

Varios ex presidentes me reclamaron la forma en que se trataba su administración en ese libro de texto. Tenían razón. Uno de ellos me escribió que resultaba mejor evaluar Portirio Díaz. Y agregó: "es el horror de la hipótesis política de Orwell, que ojala no le toque a usted". Se reparó el agrario injusto.<sup>23</sup>

En 1992 los reclamos a la SEP eran muchos y de bastantes flancos, la legitimidad erosionada no se iba a calmar nada más con declaraciones. El presidente apoyó al secretario, pero sacrificó al ex dirigente del movimiento de 1968 a quien había cooperado para que fuera subsecretario. Guevara Niebla nunca fue del agrado de Zedillo quien aprovechó la coyuntura, lo despidió y apareció ante la opinión pública como el responsable directo, aunque no se le acusara de nada en concreto.<sup>24</sup> La

<sup>22</sup> Véase desplegado en *La Jomada* del 5 de septiembre de 1992. Cursivas en el original.

<sup>23</sup> Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 634.

<sup>24</sup> Gilberto Guevara le comentó a Pablo Larapi: "[Zedillo] se rehusaba incluso a recibirme y cuando lo hacía se dirigía a mí con evidente molestia. En esas condiciones [el apremio por los textos], con una excesiva presión de trabajo y sin una buena comunicación con mi jefe, me sobrevino un infarto y estuve a punto de perder la vida. Mientras estuve en el hospital, el secretario jamás se comunicó conmigo y poco

consecuencia trascendente de aquel episodio fue la recuperación por el SNTE de espacios perdidos en la alta burocracia. Para relevar a Guevara Niebla en la Subsecretaría de Educación Básica, Elba Esther Gordillo impulsó a Olac Fuentes Molinar.<sup>25</sup>

La legitimidad del gobierno se deterioró, la contratación de intelectuales notables —contrario a lo que arguyen March y Olsen— no le redituó crédito a la SEP. La diatriba en contra de aquel grupo no era un juego limpio, se mezclaron intereses de todo tipo, incluyendo envidias y celos de colegas. Aquel debate le restó puntos políticos al presidente y al secretario de Educación Pública, pero también sirvió de acicate para formular una política coherente, menos pública, pero sujeta a la entrega de resultados.

### *Nuevos textos: Amarradura del currículum*

La reforma curricular de la educación básica y normal tomó otro derrotero. Ya no se buscó a intelectuales de renombre para la elaboración de textos. Se recurrió a una mudanza administrativa que demandó una visión del conjunto, bajo el mando unificado del subsecretario de Educación Básica y Normal. Entre 1993 y 1994 se crearon y consolidaron tres direcciones y una coordinación generales, con tareas específicas y articuladas con el fin de concretar las ofertas. Una tecnología que descansó en expertos que, aunque carentes de credenciales académicas notables, poseían atributos profesionales; la práctica les sirvió para perfeccionar su conocimiento. En estas instancias se diseñaron las líneas generales del control técnico al servicio del centralismo burocrático.

La Dirección General de Materiales y Métodos Educativos tiene la misión de trabajar en planes, programas de estudio, libros de texto y otros elementos de apoyo a la tarea docente. Es quizá la porción que se nota más, pues los libros de texto se tiran por millones y los apoyos para los maestros se transmutan en referentes empíricos de que se hace el trabajo. A pesar de que la Secretaría informa que a finales de 1992 se organizó una consulta con docentes, científicos, investigadores de la educación y otros especialistas con el fin de preparar la propuesta curricular, es posible que las coordenadas y directrices principales fueran elaboradas por los equipos técnicos que instituyó el subsecretario Olac Fuentes. Una auscultación abierta entre tantas personalidades no arroja una oferta coherente en un plazo corto.

Además de regresar a la organización por asignaturas, la propuesta curricular contempló como propósito fundamental que los alumnos adquirieran las *competencias básicas* que demanda el presente y el futuro, en particular en español y matemáticas. Si bien se repudió a las matemáticas modernas y la gramática estructural, no hubo una *restauración* de la vieja estructura. La organización por contenidos y el

después de recuperarme me pidió mi renuncia sin andarse por las ramas." Cf. Pablo Latapí Sarre, *La SEP por dentro*, México, FCE, 2004, p. 59.

<sup>25</sup> En una charla informal que sostuve con Guevara Niebla meses después de su salida de la SEP coincidió conmigo en que Fuentes Molinar era un válido del SNTE.

énfasis en la enseñanza quedaron subordinados a los requerimientos de la modernización: competencias y poner el acento en el aprendizaje.<sup>26</sup>

Con altibajos y debates, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) continuó con la construcción del nuevo currículum. Al comienzo hubo un conattempo: la remoción de Fausto Alzati a los 40 días de haber tomado posesión del cargo por el escándalo que se montó en los medios y la prensa por la falta de títulos académicos que presumía. En enero de 1995 Miguel Limón Rojas entró al relevo, pero el equipo en la alta burocracia que habían organizado el secretario Alzati y el presidente Zedillo permaneció en su lugar. En la Subsecretaría de Educación Básica y Normal se ratificó a Olac Fuentes, quien realizó pocos cambios en su personal. La mayoría de los directores generales prolongaron su estancia más allá del 2000, bajo el subsecretario Lorenzo Gómez Morín, designado por el presidente Fox. Esta continuidad de los cuadros dio cohesión a la oferta curricular.

La oferta incluyó contenidos ya presentes en el debate nacional, pero antes ausentes o con escasa presencia en los libros de texto y programas de estudio. Temas como la equidad de género, educación ambiental, educación sexual y desarrollo humano y, en 1999, educación cívica y ética entraron en el currículum de la secundaria; y en el 2003 en el de la primaria. El centralismo y la esencia del control técnico son patentes. En la educación primaria un alumno recibe 40 libros de texto gratuitos, 39 de ellos elaborados en la SEP y uno en su estado, el de historia y cultura regional, pero debe ser aprobado por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.<sup>27</sup>

Los textos de educación sexual de los gobiernos salinista y zedillista no generaron los debates de otras épocas. Según la funcionaria responsable, se escribieron "con un enfoque distinto a los libros de la reforma de los años setenta, ya que además de desarrollar con mayor detalle los aspectos fisiológicos, se incluyeron aspectos psicológicos, afectivos y sociales relativos a los cambios que niñas y niños experimentan durante la pubertad y más tarde durante la adolescencia, así como las posibles situaciones de riesgo que pueden enfrentar".<sup>28</sup> La diatriba de los años noventa ya no levantó reyertas con la Iglesia romana; incluso, ciertos obispos opinaron en favor del enfoque. No obstante, organizaciones de la ultraderecha vituperaron a los textos y a la SEP porque suponían que la enseñanza de lo sexual pertenece al ámbito de las familias.<sup>29</sup> En 1993 comenzó la entrega de libros de texto a las secundarias de los municipios más pobres a cargo del presupuesto federal. Las editoriales privadas aplaudieron que la SEP sólo comprara los materiales y ellos los produjeran.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Véase Secretaría de Educación Pública, *Primaria: Plan y programas de estudio*, México, SEP, 1993; Secretaría de Educación Pública, *Plan y programas de estudio 1993. Educación básica: Secundaria*, México, SEP, 1993. Incluso, un alto funcionario de esa dependencia me comentó que el subsecretario Olac Fuentes en persona se encargó de emitir—o negar—dichas autorizaciones.

<sup>27</sup> Elisa Bonilla Rius, "Reforma y calidad de la educación básica: El papel del currículo y de los materiales didácticos en la adquisición de las competencias básicas", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del... op. cit.*, t. 1, p. 108.

<sup>28</sup> Entrevista con Miguel Agustín Limón, secretario de Educación de Jalisco, 19 de marzo de 1999. Se supone que cada maestro o el consejo técnico de cada escuela deben seleccionar qué libros deben comprar para sus escuelas, pero en la práctica los supervisores deciden cuáles y de qué editorial. En

Un libro que editó la Secretaría de Educación de Guanajuato cuando Vicente Fox era el gobernador provocó otra polémica. En 1996 el gobierno local anunció que pondría en marcha un programa de textos propios, *Así educa Guanajuato*, con el fin de que los alumnos “adquieran valores morales”. El primer volumen, dedicado a los docentes desató la polémica, en parte porque el libro abre con una cita del papa Juan Pablo II, con su nombre seglar, Karol Wojtyła quien, dirigiéndose a un maestro, asegura que “el mejor método de educación es el amor a tus alumnos, tu autoridad moral, los valores que encarnas”.<sup>31</sup> Maestros, dirigentes sociales y políticos, así como padres de familia e investigadores de la educación participaron en el debate. Quienes se oponían arguyeron que el texto era anticonstitucional —porque abominaba del laicismo planteado en el artículo 3; contravenía la LGE y atentaba contra los propósitos de educar a los niños y jóvenes con un espíritu crítico. Muchos pensaron que era una señal de lo que pasaría en caso de que grupos de derecha se hicieran del poder político en el gobierno central.

La controversia se sanjó por la vía burocrática, no la discusión pública. El secretario Miguel Limón se entrevistó con el gobernador Fox y con la ley en la mano le explicó que el nuevo federalismo no lo autorizaba a lanzar esa iniciativa: el gobierno central tiene la facultad exclusiva para elaborar libros de texto para la educación básica. El gobierno local se echó para atrás, no tanto por respeto a la legalidad, sino porque la correlación de fuerzas políticas le era desfavorable. A la presión en contra que ejerció la SEP se sumó la del SNTE y la de algunos partidos políticos. Tal vez aquella experiencia vacunó al gobernador Fox. Cuando asumió la presidencia —y aun desde su campaña— se mostró respetuoso de la Constitución y del laicismo en la educación. La proclama del artículo 3 tiene legitimidad histórica y raigambre popular.

Además de los libros de texto gratuitos regulares, a partir de 1994 la SEP publica una selección de ellos en 47 lenguas indígenas y sus variantes lingüísticas. Monto nada despreciable que abona a la equidad, aunque no resuelva los problemas de cobertura y calidad. Asimismo, en 1995 se echó a andar el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura (Pronalees) que renovó los Rincones de Lectura, vigorizó las bibliotecas escolares, supervisó los materiales de español para alumnos y docentes y, ya en el gobierno del presidente Vicente Fox, evolucionó al Programa Nacional de Lectura. Éste comenzó con más de 800 mil bibliotecas de aula en 2003.<sup>32</sup>

También la SEP diseñó programas complementarios para reforzar la labor de las escuelas, tal fue el caso del Programa de Educación a Distancia, que fue el pie sobre el que se levantaron otros más con base en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que brinda una plataforma impresionante, pero todavía inequitativa y de uso precario, es un aspecto de modernización en el que el gobierno central invirtió fuerte.

grupos de enfoque con directores de escuelas de Nuevo León y Chihuahua se mencionó que hay mucha corrupción en los procesos de adquisición.

<sup>31</sup> María Guadalupe Domínguez Pérez de Lara *et al.*, *Así guía*, Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato, 1996, p. 3.

<sup>32</sup> Vicente Fox Quezada, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2003.

La  
cund  
finale  
horas  
cluye  
educ  
la Int  
to mi  
consi  
educ  
prim  
en el  
de co

La  
el ma  
que e  
va” d  
tacio  
por e  
prob  
asunt

Er  
la co  
paña  
SEP e:  
de de  
Desd  
la lat  
“desc  
inteli  
nuev  
cont  
cualc  
inteli

La  
no fu

<sup>33</sup> C  
ción P

<sup>34</sup> S

<sup>35</sup> J

Cultur

<sup>36</sup> J

Marta

tentes

y prot

La inversión incluyó la puesta al día de la base tecnológica de la antigua telese-  
cundaria y se transformó en la Red satelital de televisión educativa (Edusat), que a  
finales del 2000 transmitía en 10 canales con cobertura continental más de 30 mil  
horas de programación. La red cuenta con cerca de 30 mil centros de recepción, in-  
cluyendo escuelas primarias. El otro programa de TIC es la red escolar de informática  
educativa, conocida nada más como la red escolar (RE). Su propósito era conectar a  
la Internet a todas las escuelas del país; además ofrece servicios en línea y en forma-  
to multimedia dirigidos a docentes, alumnos y padres de familia. El tercer proyecto  
consistió en dotar a las escuelas secundarias del país con un paquete de videos  
educativos como materiales de apoyo a la docencia; se incluyeron algunas escuelas  
primarias; se formaron las videotecas escolares.<sup>38</sup> Este programa cobró mayor auge  
en el gobierno del presidente Fox, se amplió la cobertura y encargó la elaboración  
de contenidos digitales al IICE.

La oferta curricular más arriesgada, que causó polémica y aun desasosiego entre  
el magisterio, fue el proyecto Enciclomedia. Parte del debate se debió al entusiasmo  
que el presidente Fox mostró cuando la presentó como "la gran innovación educati-  
va" de su gobierno, como una apuesta al futuro. Luego hubo problemas con las licit-  
aciones para la compra de equipos electrónicos en 2004. Por la inversión realizada,  
por el equipamiento en casi 150 mil aulas de quinto y sexto grados de primaria, es  
probable que la Enciclomedia haya alcanzado cierta institucionalización, aunque el  
asunto de las licitaciones permanecerá en la agenda pública.

Enciclomedia es una plataforma que incorpora tecnologías de la información y  
la comunicación, contenidos digitales ligados a los libros de texto gratuitos, acom-  
pañados de presentaciones en audio y video que incluyen mapas, viajes virtuales. La  
SEF espera que su uso favorezca las competencias de aprendizaje y observación, tanto  
de docentes como de alumnos. Se apoya en el enfoque de solución de problemas.<sup>34</sup>  
Desde cierta perspectiva de análisis, la Enciclomedia no es sólo un auxiliar más de  
la labor docente, sino un adelanto importante en la concepción de la educación:  
"desde una visión interactiva y constructivista del aprendizaje, y una concepción de  
inteligencia distribuida, este escenario [del aula interactiva] permite ver cómo las  
nuevas tecnologías pueden proporcionar a los alumnos un poderoso medio para  
controlar su propio aprendizaje".<sup>35</sup> La apuesta es relevante, pero al igual que con  
cualquier otro elemento del currículum, su uso efectivo depende de la capacidad,  
inteligencia, motivación y trabajo de los maestros.

La polémica sobre *Las guías de padres*, que causó revuelo en la prensa y los medios,  
no fue de trascendencia en la política educativa.<sup>36</sup> Aunque *La guía* se dio a conocer

<sup>33</sup> Guillermo Kelley Salinas, "Programa de educación a distancia: 1995-2000", en Secretaría de Educa-  
ción Pública, *Memoria del...*, op. cit., p. 599.

<sup>34</sup> Secretaría de Educación Pública, *Programa enciclomedia: Documento base*, México, SEP, 2004, p. 9.

<sup>35</sup> José Joaquín Brunner, *Educación e Internet: ¿La próxima revolución?*, Santiago de Chile, Fondo de  
Cultura Económica, 2003, pp. 134-135. Para Brunner éste es el escenario óptimo.

<sup>36</sup> *La guía de padres* fue un proyecto de la Fundación Vamos México, de la esposa del presidente Fox,  
María Sahagún, y el SNTF, no es producto del gobierno. No obstante, por las relaciones de poder exis-  
tentes en ese momento, los textos son frutos del Estado mexicano y una vía de legitimación de actores  
y protagonistas políticos.

en Los Pinos en diciembre de 2002, su presentación oficial fue en una ceremonia fastuosa en el Auditorio Nacional, el 2 de febrero de 2003. El ritual no dejó dudas acerca de la residencia del poder. La primera dama y Elba Esther Gordillo en primer plano; detrás de ellas el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, y el secretario general del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán. El poder lo simbolizaron las protagonistas, los representantes institucionales parecían actores de reparto. A pesar del barullo, para septiembre de 2003, miles de textos se encontraban en bodegas, no en las escuelas.<sup>37</sup> Para 2005 ya nadie hablaba de aquel texto.

El subsecretario de Educación Básica y Normal de la SEP, Lorenzo Gómez Morín, abrió el debate con la propuesta de reforma integral de la educación secundaria. La oferta de la SEP proponía reducir el número de materias de 34 a 21, mayor énfasis en la enseñanza del español y las matemáticas y pocos grados más de autonomía a los estados para que incluyan actividades curriculares propias. Asimismo, la RIES prometía la elaboración de nuevos textos y materiales de apoyo y, en un futuro inmediato, programas de actualización y capacitación de los docentes. Como en 1992, la polémica sobre la historia contaminó las posiciones de diversos actores.

La propuesta englobaba eliminar del tercero de secundaria la enseñanza del México prehispánico y trasladarla a la primaria. La oposición brotó pronto. La CNTE, sin conocer la propuesta la rechazó por “ser una imposición del Banco Mundial”; el SNTE exigió participar en el diseño “o no pasará”; la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados se inconformó por no haber sido consultada; intelectuales y académicos aportaron sus puntos de vista, la mayoría en contra, y los maestros mostraban preocupación porque no sabían qué “iba a pasar con sus materias y sus horas”. Ante el rechazo, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez, afirmó “que la Reforma Integral para la Educación Secundaria no tiene por qué implementarse en el periodo 2005-2006, como se tiene establecido, ya que hay tiempo para recibir opiniones. ‘Estamos abiertos a recibir propuestas de especialistas, porque se trata de algo que se ha venido estudiando hace varios años y no importa si se implementa en el 2005-2006 o posteriormente.’”<sup>38</sup>

A pesar de los esfuerzos del subsecretario Gómez Morín, que continuaba negociando con el SNTE hasta julio de 2005, parece que la RIES pasaría al archivo de las reformas “congeladas”. El 6 de julio de 2004 se nombró una comisión SEP-SNTE para analizar la propuesta: siete integrantes del CEN, cinco representantes de la SEP y, como observadores los secretarios de Educación de Sinaloa y Zacatecas. Los hilos de decisión quedaron claros. La alta burocracia de la SEP mostró que no manejaba la tecnología del poder, que subestimó la capacidad de maniobra del SNTE —que esperó con paciencia a que creciera la marejada opositora para treparse en ella— y la influencia de la prensa y los medios de comunicación. En el rechazo también influyó la cultura magisterial, tendencias históricas arraigadas y rutinas curtidas en una ideología que se generó desde los años treinta y cuarenta.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> De un seguimiento en la prensa de febrero a septiembre de 2003.

<sup>38</sup> *Reforma*, 1 de julio de 2004.

<sup>39</sup> Confrontar el excelente estudio de Bradley Levinson, *Todos somos iguales: Cultura y aspiración en una escuela secundaria mexicana*, México, Santillana/AulaXXI, 2002.

*La ofer*

La refe  
por do  
Genera  
da, pa  
Norma  
en el r  
las ten  
univers  
desea c  
curricu

La p  
zante a  
y estat  
innova  
delos ic  
La inte  
de la b  
aceptó-  
de la E  
verno c

El disci

Con el  
mexica  
en el ti  
person:  
lidades  
de erig  
el maes  
era altr  
el maes  
de la cc  
En la ép  
todo su  
palabra

Estas  
día con  
vez— p

<sup>40</sup> Éste  
veintiuno,

ENTRO  
nomia  
dudas  
en pri-  
uerra,  
zaron  
rio. A  
en bo-  
form,  
ta. La  
nfasis  
noma  
a RIES  
ro in-  
1992,  
ra del  
CNTE,  
al"; el  
de la  
ales y  
mos-  
as ho-  
"que  
rtarse  
cribir  
trata  
nenta  
nego-  
de las  
para  
SEP y,  
hilos  
ejaba  
—que  
la—y  
también  
as en

*La oferta a los maestros*

La reforma administrativa de la SEP implicó que la oferta a los maestros se rigiera por dos vías. La primera para los docentes en ejercicio a cargo de la Coordinación General para la Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio y, la segunda, para los futuros profesionales bajo la conducción de la Dirección General de Normatividad. La actualización por medio de innovaciones y la educación inicial en el marco institucional de las escuelas normales. Esta postura, que contradice las tendencias internacionales de incorporar la educación de los docentes en las universidades, se basa en el principio de realidad. La alta burocracia mexicana no desea conflictos políticos con el SNTE. Por esa razón, esta oferta —mas aún que la curricular— se consensuó con los representantes del magisterio.

La propuesta gubernamental incluyó tres componentes: un discurso profesionalizante a tono con las demandas sindicales; instrumentos intelectuales de superación y estatus social; y recompensas o *incentivos* materiales. En el camino se introducen innovaciones que tienden a modificar los perfiles de los docentes —a partir de modelos ideales— acercándolos a una concepción weberiana: *el maestro como profesional*. La intermediación de los dirigentes sindicales trastorna los fines de control técnico de la burocracia oficial; como ejemplo de ello es que el SNTE propuso —y la SEP aceptó— que en 2005 el director general de Educación Superior para Profesionales de la Educación —una nueva dependencia— fuera Fernando González Sánchez yerno de Elba Esther Gordillo. La colonización llegó a la educación superior.

El discurso: Un estímulo moral

Con el fin de conquistar a los maestros para la causa del régimen de la Revolución mexicana, los gobernantes consiguieron una prédica edificante que se reprodujo en el tiempo con diferentes palabras, pero con mensaje similar: el maestro es una persona ejemplar, un ser que se distingue del resto de la sociedad, un sujeto de cualidades morales sobresalientes que, aun en condiciones adversas, lo hicieron capaz de erigir el edificio educativo de la patria mexicana. En los tiempos de Vasconcelos el maestro era un misionero, un agente productor de valores culturales superiores, era altruista y el portador de la civilización. Después, durante la educación socialista, el maestro fue un organizador, un abandonado de las causas populares, un forjador de la conciencia social y un promotor del progreso por medio de la lucha de clases. En la época de la unidad nacional fue un apóstol, un personaje abnegado que ponía todo su esfuerzo individual y colectivo al servicio de las mejores causas; era, en pocas palabras: quien moldeaba la nacionalidad.<sup>40</sup>

Estas visiones arquitectónicas contribuyeron a que los maestros moldearan una cotra- vez— por los militares y los sacerdotes de la Iglesia católica, que se instruyeron en

<sup>40</sup> Este es el resumen de una elaboración más amplia. Cf. Carlos Ornelas, *El perfil del maestro del siglo veintiuno*, Villahermosa, IV Comité Regional de la UNESCO y Secretaría de Educación de Tabasco, 1999.

instituciones jerárquicas y descansan en los conceptos de obediencia y disciplina. Aquel discurso edificante se agotó por tramos y concluyó en definitiva en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz. Aunque hubo intentos, en especial durante el gobierno del presidente López Portillo, no se condensó el discurso internacional dominante de conceptualizar a los maestros como técnicos.

La crisis de los años ochenta y sus secuelas: bajos salarios, abatimiento social y la falta de perspectivas disminuyeron la autoestima de los docentes, ante lo cual el discurso del profesionalismo parecía atractivo. Por eso no extraña que el SNTE haya demandado medidas concretas de superación profesional y revaloración social de la "función magisterial" para firmar el Acuerdo e insistir en ello en el Compromiso. Los gobiernos de Salinas y Zedillo introdujeron en sus arengas el conocimiento y la necesidad de que los alumnos aprendan. Se desechó el nacionalismo revolucionario con su carga de homogeneización; la nueva consigna era igualdad en la diversidad como la fuente de la ciudadanía. El núcleo duro de ese mensaje tenía que ver con la identidad y la ética de los docentes:

el futuro maestro deberá haber desarrollado la capacidad de percibir y dar respuesta a las condiciones del entorno de su escuela, y de la escuela misma; de asumir la diversidad cultural, social y étnica del país como un referente de su trabajo; aprender a reconocerla como un componente central de la nacionalidad.<sup>41</sup>

La práctica discursiva del gobierno de Vicente Fox abonó el mismo camino y continúa con la lógica de la modernización. Se sigue cortejando a los maestros, pero la oferta acentúa más lo individual y la práctica profesional en la sociedad del conocimiento y la globalización.

Los efectos legitimadores del discurso se incrementan cuando a la prédica se le añaden acciones concretas que la refrendan. La oferta de estímulos intelectuales fue consecuente con los embriones del cambio y la subversión del tradicionalismo pedagógico, tanto para los maestros en servicio como para los futuros docentes. En buena medida fue una respuesta a la intervención del sindicato que trató de dirigir las demandas de estatus y consideración profesional de los docentes.

#### Actualización: Oferta e innovación

Después de los titubeos de los programas emergentes en 1993 y 1994, debido acaso a la mudanza en los secretarios de Educación Pública, el SNTE presionó al presidente Salinas para que entregara resultados formales a sus agremiados. Ernesto Zedillo renunció a la SEP para coordinar la campaña presidencial del PRI y después del asesinato del candidato, Luis Donald Colosio, ocupó su lugar. Fernando Solana regresó al cargo del I de diciembre de 1993 al 9 de mayo de 1994, cuando renunció para ser candidato a senador. Lo reemplazó José Ángel Pescador para cerrar el sexenio.

<sup>41</sup> Francisco Deceano Osorio, "La reforma de la educación normal: 1996-2000", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria del...*, *op. cit.*, t. I, p. 133.

A  
lizac  
SEP r  
ción  
docu  
voto:  
educ  
amp  
insti  
tros

L  
la vig  
mad  
de u  
direc  
la SE  
tació  
de lo  
asier  
los r

C  
cisio  
limit  
prog  
y el  
haga  
las fa  
del  
cual

L  
ron  
educ  
yo p  
el go  
gobi

42

Progr  
una c  
 ejecu  
firma

43

44

de ed  
45



plina.  
xenio  
no del  
nte de

cial y  
ual el  
haya  
ial de  
miso.

to y la  
cional-  
iversi-  
ue ver

a a las  
cultu-  
mo un

imo y  
stros,  
ad del

a se le  
tuales  
lismo  
es. En  
dirigir

acaso  
siden-  
edillo  
lase-  
regre-  
o para  
enio.

arta de

Al secretario Pescador le tocó resolver los apremios del SNTE acerca de la actualización y superación de los docentes, en las negociaciones de mayo de 1994. La SEP respondió a la demanda con la creación del Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap). Los documentos que le dieron vida reproducen el discurso profesionalizante, rinden votos de federalismo y proclamaban la búsqueda de la calidad y pertinencia de la educación.<sup>42</sup> El programa de desarrollo educativo del presidente Zedillo ratificó y amplió el horizonte del Pronap y pugnó por su extensión. Incluye la creación de instituciones nuevas; por ejemplo, diseño, instalación y funcionamiento de los centros de maestros.<sup>43</sup>

Los documentos e informes que dan cuenta del Pronap son una joya que ilustra la vigencia del centralismo burocrático. En los *Convenios de extensión del Pronap*, firmados por la SEP y los gobiernos de los estados, se establecieron los compromisos de una y otros. La SEP se reservó la parte sustantiva, el diseño, la planeación, la dirección nacional, la asignación de los recursos financieros (tanto lo que le toca a la SEP como a cada estado) y hacerse cargo de los exámenes nacionales de acreditación y emitir las constancias respectivas. A los estados la ejecución y seguimiento de los lineamientos nacionales: crear una instancia técnica local, proporcionarle un asiento institucional, distribuir los materiales, destinar un espacio físico y consignar los recursos para su operación.<sup>44</sup>

Como en el curso político de la descentralización, a la SEP le corresponden las decisiones que significan poder y control técnico; a los estados cierta autoridad, pero limitada a la prestación de servicios. El nuevo federalismo educativo, en este y otros programas es asunto de retórica, es una tecnología que le permite al centro —la SEP y el SNTE— impulsar proyectos de alcance nacional, compeler a los estados a que hagan su parte y distribuir responsabilidades. El crédito, si lo hay, es para el centro, las fallas se cargan a las autoridades locales. Como apuntó la coordinadora nacional del Pronap: "Sin embargo, en algunos estados se asignó personal inadecuado lo cual retrasó el establecimiento del programa."<sup>45</sup>

Las realizaciones del Pronap son importantes. Los centros de maestros incluyen ron bibliotecas con un acervo básico que envidiarían programas de posgrado en educación de varias universidades, equipo de cómputo, conexión a la Internet, apoyo para búsqueda de materiales y asesoría para construir los ficheros didácticos. En el gobierno de Vicente Fox el Pronap no sufrió variaciones sustantivas. Tal vez el gobierno evaluó que ese programa reditua en legitimidad, propone activos intelect-

<sup>42</sup> Cf. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, "Criterios para el establecimiento del Programa Nacional de actualización permanente de los maestros de educación básica: Satisfacción de una demanda", México, SNTE, 1994. Folleto. En enero de 1995, la SEP y el SNTE firmaron el Convenio de ejecución y seguimiento de ese programa. A partir de mayo de 1996, la SEP y los gobiernos de los estados firmaron convenios para la extensión del Pronap.

<sup>43</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de desarrollo educativo: 1995-2000*, México, SEP, 1996.

<sup>44</sup> Alba Martínez Olive, "Construir el Programa Nacional de actualización permanente de los maestros de educación básica en servicio: 1995-2000", en SEP, *Memoria del... op. cit.*, t. 1, pp. 159-160.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 161.

tuales a los docentes y mantiene el control central, aunque con símbolos federalistas. El SNTE se mantiene vigilante de que ese programa no desaparezca o siquiera disminuya; para su liderazgo es también fuente de legitimación. En el camino, el gobierno también promueve la calidad de la educación al pugnar por una mejor preparación de los maestros en servicio. De esa manera la burocracia entrega un servicio a la sociedad y ratifica su dominio.

### Persistencia institucional

La oferta de estímulos intelectuales a los docentes en servicio y a los futuros maestros, fue también una respuesta a las demandas de profesionalización. Desde mediados de los años setenta, la VRM divisaba la profesionalización como la certificación de grados académicos y casi nada más, que ya no fuera una *subprofesión*. El maestro Jonguitud y sus allegados querían una institución centralizada, de masas, bajo su control que se encargara de montar programas de titulación por la vía más sencilla: los cursos de actualización que coordinaba la entonces denominada Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. El presidente Echeverría, que había empujado por otro tipo de reforma que no resultara gravoso al fisco, ignoró la pretensión sindical. Pero durante la campaña de José López Portillo la VRM le arrancó la promesa de que habría una universidad pedagógica al servicio exclusivo de los maestros.

El bando reformista de la SEP, primero con Muñoz Ledo y después con Fernando Solana, precisaban que se requería una universidad de calidad, que adquiriera prestigio, fuerte en lo académico, cabeza de la investigación educativa y encargada de preparar a los cuadros dirigentes del magisterio y de la misma SEP. En síntesis, proponían una institución de élite, innovadora y moderna. Incluso, en su decreto de fundación así se trazó. Mas la presión del SNTE fue mayor y se instituyó la Universidad Pedagógica Nacional, con una estructura barroca, una rectoría central, en su unidad insignia, Ajusco, y 75 unidades dispersas a lo largo de la geografía del país.<sup>46</sup>

La fracción tradicional forzó a que la SEP ofreciera una respuesta burocrática típica a las demandas de profesionalización. La presión del SNTE derrotó su intento de crear una universidad que produjera docentes con ciertos atributos que evocan la idea del burócrata profesional de Weber: responsabilidad individual, recompensas diferentes según la capacidad demostrada, vocación de servicio a la ciudadanía y selección con base rigurosa en los méritos. En lugar de ello, la UPN nació prisionera de grupos que defendían sus intereses y descuidaron a la educación. No fue la institución de élite, pero tampoco ofreció que todos los docentes en ejercicio y los futuros fueran "licenciados", que era la visión estrecha de profesionalización del SNTE. Más

<sup>46</sup> Los análisis y estudios acerca de la UPN van en crecimiento. Para esta elaboración me apoyé en Karen Kovacs, *Intervención estatal y cambio de régimen en México: El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, tesis de doctorado en sociología, El Colegio de México, 1990; y Olac Fuentes, "Los maestros y el proceso político de la Universidad Pedagógica Nacional", en *Cuadernos Políticos*, núm. 21 (julio-septiembre, 1979), pp. 91-103.

allá  
ma  
E  
ria :  
ma  
y de  
ban  
escu  
por  
zab:  
de t  
libr  
E  
tud-  
par:  
con  
que  
pir  
los  
duc  
al a  
per  
ción  
I  
Aca  
teri:  
XXI.  
pas  
tura  
en e  
en e  
paci  
nor:  
cam  
legi  
diri

47  
de lic  
de 19  
48  
Méxi  
49  
varia  
la ed

deralis-  
iguiera  
mo, el  
mejor  
ega un

s maes-  
media-  
cación  
maestro  
cajo su  
senci-  
cción  
idente  
gravo-  
López  
gica al

ernan-  
jirtera  
urgada  
ntesis,  
eto de  
rsidad  
midad

ra tpi-  
to de  
can la  
ensas  
a y se-  
era de  
sttu-  
rturos  
Mas

oye en  
cional,  
proce-  
mbre,

allá de los intereses de la Vanguardia Revolucionaria, había empeños de muchos maestros en que la vía de profesionalización se diera en las normales.

El plan de estudios de 1984, que elevó la carrera de maestro de educación primaria a licenciatura, marcó un cambio en la tradición del normalismo mexicano: los maestros —se decía— deberían ser docentes e investigadores de su propia realidad y de su tarea. Los propósitos explícitos parecían razonables, aunque no especificaban cómo y quién iba a educar a esos docentes investigadores.<sup>47</sup> Los maestros de las escuelas normales no favorecieron al plan porque no se les consultó ni se les proporcionó recursos intelectuales o de otro tipo para llevarlo a cabo. Aquel plan rezaba el enfoque que arguía que los maestros eran poco importantes. Las estrategias de transformación educativa, se decía, deben otorgar prioridad a factores como los libros de texto, el equipamiento de las escuelas o el tiempo de enseñanza.

Para la fecha de la firma del Acuerdo, parecía obvio que —a pesar de su juventud— se había agotado el plan de estudios de la reforma de 1984. Por esa razón —y para ponerla a tono con las reformas en la educación básica— el gobierno federal comenzó la reforma curricular de las escuelas normales, en 1997. Es un proyecto que persistió en el gobierno de Vicente Fox; tiene tres propósitos principales. En primer lugar, recuperar el espíritu *docentista* del normalismo mexicano: que recalca los conocimientos básicos y las didácticas específicas. En segundo lugar, aspira inducir a los maestros a que desarrollen una práctica escolar que ponga más atención al aprendizaje de los niños. En tercer término, pretende revitalizar el normalismo pero con un nuevo ideario que reconozca el papel central del maestro en la educación y acentúe su responsabilidad individual.

La SEP puso en marcha el Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales que introdujo cambios en la profesión magisterial. Aunque ya no se menciona por ese nombre, sus aristas continuaban en el siglo XXI. El proyecto no era definitivo, fue el pie de una concepción que evolucionaba a pasos rápidos, como avanzaban el conocimiento y las transformaciones sociales y culturales.<sup>48</sup> No obstante que dentro de las consideraciones del nuevo plan de estudios y en el perfil de egreso, hay elementos que permiten sugerir que quienes participaron en el diseño percibían algunos de los retos del porvenir, el centro de sus preocupaciones era comenzar una reforma que rompiera el inmovilismo de las escuelas normales. Se buscaba que la propuesta convenciera al gremio de la necesidad del cambio e introdujera recomendaciones de los dirigentes sindicales, con el fin de legitimar la reforma o, al menos, impedir que fuera el blanco de los ataques de la dirigencia formal del SNTE.<sup>49</sup> Es razonable suponer que la SEP también quería evi-

<sup>47</sup> Véanse los considerandos en el "Decreto presidencial que dispone que la educación normal será de licenciatura y que requiere el bachillerato previo", en el *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de marzo de 1984.

<sup>48</sup> Cf. Subsecretaría de Educación Básica y Normal, *Plan de estudios: Licenciatura en educación primaria*, México, SEP, 1997.

<sup>49</sup> Las posiciones principales del SNTE se presentaron en un conjunto de cuadernos que contenían varias propuestas que el sindicato defendió de tiempo atrás, que implican aumentar el aislamiento de la educación normal. Esa propuesta contradice el discurso federalista de la descentralización educativa:

tar enfrentamientos con los maestros disidentes agrupados en la CNTE. La reforma de las escuelas normales pasó primero por el tamiz de las negociaciones políticas —más que académicas— entre la SEP y el SNTE, así como entre los gobiernos de los estados y otros grupos magisteriales. Mantuvo el control en los grupos burocráticos del centro.

El programa contempla el apoyo material a las escuelas, equipamiento físico, dotación de bibliotecas —que, según las pruebas disponibles, su deterioro había llegado a niveles de estancamiento— y preparación de materiales para los docentes de las escuelas normales. Con todo, el centro de la reforma —el control técnico— lo constituye un nuevo mapa curricular para la instrucción inicial de los maestros de educación primaria a partir de septiembre de 1997. La propuesta curricular, parece ser atractiva y coherente, además recupera el énfasis de que el maestro antes que nada debe aprender a enseñar bien. Deja para el posgrado el entrenamiento para hacer investigación y la idea de disciplinas especiales (como sociología de la educación, por ejemplo).

Uno de los propósitos de este currículum consiste en plantear como deseable el método de solución de problemas para que los alumnos *aprendan a aprender*. Ello, en lugar de los procedimientos dominantes en la didáctica tradicional que descansan en el ejercicio de la memoria. No obstante, el plan no abunda en preceptos acerca de cómo se puede instaurar ese método y superar los problemas de la calidad de la educación. El nuevo plan asume con mayor claridad la tendencia *constructivista*, ya sembrada en el currículum de 1984.

En contraste con las propuestas sindicales, el programa de la SEP propuso que las escuelas normales se vincularan y colaboraran más con otras instituciones de educación superior, en especial con la UPN. No obstante, con base en la historia y la realidad de México, ese programa mantiene a las normales como el centro fundamental de educación y certificación de los conocimientos de los maestros de educación primaria. Lo cual fortalece la ideología del gremio, porque además recalca que la filosofía que orienta a esta reforma emana de los postulados del artículo 3, que es al mismo tiempo la piedra angular que defienden los maestros. No escasean las referencias al carácter nacional, laico, democrático y gratuito de la educación pública, ni las citas a la ética de los docentes y la recreación de los valores que le otorgan personalidad propia a la profesión.<sup>50</sup>

El programa para las normales ha cumplido tareas y llenado expectativas. Por ejemplo, en la parte material las escuelas normales mejoraron su infraestructura,

constituir el Sistema nacional de educación normal bajo la rectoría del gobierno central, así como los correspondientes sistemas estatales. Cf. Víctor Hugo Bolaños (coord.), *Campaña nacional por el normalismo y la recuperación de las escuelas normales: Resumen de consensos, divergencias y aportaciones*, México, SNTE, 1996.

<sup>50</sup> La SEP y los gobiernos de los estados hicieron un esfuerzo sin precedentes en las reformas de las escuelas normales: se organizaron cursos de dos semanas para *todos* los maestros de esas escuelas que impartieron las materias del primer semestre, se editaron —con cierta prisa— materiales nuevos y tengo entendido que personal competente dirigió los cursillos de preparación. Después se institucionalizaron los cursos de actualización. Actividades importantes, pero insuficientes para comprometer a miles de maestros con el nuevo currículum y las finalidades de la reforma.

tieno  
y pa  
tos c  
cum  
en e  
ese  
ejec  
hay  
seme  
apre  
hora  
L  
perc  
man

La ca

El es  
fesio  
en la

La

Carlo

que

Con

el SN

crisis

esqu

repre

medi

bierr

de un

del s

come

<sup>51</sup> J

otros c

<sup>52</sup> J

hasta

de la s

talme

la SEP

que se

magist

<sup>53</sup> J

tienen equipamiento de cómputo moderno, sus docentes reciben más capacitación y participan en congresos y otros encuentros académicos y se multiplicaron los textos de apoyo. Desde el centro, la SEP y el SNTE vigilan que las normales de los estados cumplan con los planes y que haya cierta homogeneidad en la formación inicial; en el 2000 la reforma abarcó a las escuelas normales superiores, aunque el plan de ese nivel no se había modificado. En síntesis, hay dirección y control centrales y ejecución consecuyente en los estados. Pero, al igual que en otros aspectos del SEM, hay simulación y chapuzas. "Las prácticas de los alumnos [practicantes] en los dos semestres últimos parecen vaciladas, algunos compañeros, en lugar de ayudar a que aprendan, los utilizan como asistentes o, de plano, les dejan al grupo por unas dos horas mientras ellos se van a la dirección a platicar o a echarse un lonche."<sup>51</sup>

Los estímulos morales e intelectuales abonan a la labor de la alta burocracia, pero sus efectos son de plazo largo, no se notan en lo inmediato y no repercuten de manera directa en sus ingresos. Los estímulos materiales sí.

#### *La carrera magisterial*

El estímulo material a los docentes, producto del Acuerdo, incluye un salario profesional *piso* y un esquema de promoción horizontal, basado en méritos —al menos en la norma— e incentivos monetarios a los docentes, la carrera magisterial (CM). La CM estaba en la agenda gubernamental desde comienzos del gobierno de Carlos Salinas, mas la dirigencia del SNTE se oponía a cualquier tipo de escalafón que sustituyera o compitiera con el de quinquenios, que administraba el sindicato. Con las revueltas de marzo y abril de 1989 y la sustitución del grupo hegemónico en el SNTE, así como mejoras salariales que concedió el gobierno después de años de crisis y depresión de los ingresos, los nuevos dirigentes estaban dispuestos a pactar esquemas de incentivos y evaluación de los docentes. Pero siempre y cuando ellos representaran un papel decisivo en el diseño y ejecución de los instrumentos, por medio de lo que en el pasado había garantizado el pacto corporativo entre el gobierno y el sindicato: una comisión nacional SEP-SNTE.<sup>52</sup> El estilo sindical: después de una oposición férrea a cualquier tipo de evaluación externa, la secretaría general del SNTE, Elba Esther Gordillo, presentó la CM como una demanda del gremio y no como una estrategia gubernamental.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> De un grupo de enfoque con maestros frente a grupo, en Zacatecas, en 2000. Con frases similares otros docentes y directores refrenaron el punto en los estados de México y Chihuahua.

<sup>52</sup> Janette Góngora, en un ensayo premonitorio y temprano vistumbro lo que ha sido una constante hasta comienzos del siglo XXI, con todo y el cambio de gobierno del PRI al PAN: "tanto las autoridades de la SEP, como la dirección sindical, han debatido la reorganización del sistema educativo, fundadamente en términos políticos tratando de preservar espacios de poder y de negociación al interior de la SEP [...] De ahí, que la carrera magisterial se presenta a veces mas como un problema coyuntural del que se espera obtener dividendos políticos", Cf. Janette Góngora Soberanes, "¿Carrera magisterial? o el magisterio a la carrera", en *El Cotidiano*, núm. 51 (noviembre-diciembre, 1992), p. 33.

<sup>53</sup> Aurora Loyo, "Las fronteras...", *op. cit.*

Constituido el grupo SEP-SNTE comenzaron los debates que perfilarían el esquema más al gusto del sindicato. De parte del gobierno se pensaba en un sistema de incentivos exclusivo para los docentes frente a grupo en la educación básica. La burocracia modernizadora de la SEP quería estimular a los buenos maestros a que continuaran y mejoraran su práctica, sus tareas frente al grupo y que encontrarán vías de promoción salarial ajenas al escalafón tradicional, que sólo premiaba la antigüedad. El gobierno buscaba un procedimiento de méritos de manera tal que recompensara a los profesores cumplidos, a quienes se preocupan por el aprendizaje y los problemas de los alumnos, y ponen empeño en su tarea. La agenda del SNTE era convertir la CM en un escalafón horizontal que retribuyera a los docentes por igual, independiente de su desempeño y del aprendizaje de los alumnos. El resultado del pacto contenía elementos de ambas propuestas, pero con el predominio del SNTE. Por ejemplo, en lugar de que fuera nada más para los maestros frente a grupo, se convinieron las "vertientes". La primera fue para los docentes de banquillo, la segunda para los directores y supervisores y, la tercera, para los apoyos técnico pedagógicos: maestros comisionados a tareas no docentes, que pueden ser de evaluación, investigación o desarrollo de materiales.<sup>54</sup>

Para enero de 1993, los comisionados de la SEP y el SNTE llegaron a un consenso acerca de los lineamientos que debería contener la CM. La comisión decidió que el ingreso al esquema sería por concurso, que los maestros se inscribirían si lo deseaban y que se calificarían cinco *factores* con valores porcentuales para obtener el estímulo económico: antigüedad, grado académico, cursos de actualización, preparación profesional (mensurada por medio de exámenes directos a los docentes) y desempeño profesional. Se acordaron cinco niveles, del A al E, con ingresos adicionales sustantivos, del 27 al 224% del salario profesional; que, además, se acumulan para el retiro. El nivel de ingreso inicial es el "A" y deben pasar dos a tres años, dependiendo si el maestro trabaja en áreas rurales o urbanas para solicitar promoción al siguiente nivel. Para la promoción a los niveles C, D y E, los docentes de zonas urbanas deben haber trabajado al menos cuatro años en el nivel anterior.<sup>55</sup>

Los criterios de insumo —que favorecen a la mayoría de los docentes y no a los más meritorios— tomaron la ventaja. El SNTE obtuvo lo que deseaba. Al factor de desempeño profesional se le dio el valor más alto, 35% del total, acordaron que se calificaría por el progreso de los alumnos y por el desempeño del docente en la escuela. El avance de los estudiantes se mide desde entonces por medio de exámenes nacionales estandarizados realizados por la SEP; el desempeño del maestro por el

<sup>54</sup> Hay una cuarta vertiente clandestina, de la cual ni la SEP ni el SNTE quieren hablar. La conocí en entrevistas con tres coordinadores estatales en 1999. Incluso, el secretario de Educación y Cultura de Zacatecas, Apolonio Castillo Ferreira, me comentó: "México manda una bolsa para incorporar a los dirigentes sindicales a la carrera magisterial" (entrevista el 25 de febrero de 2000). Por medio de ella se premia a esos dirigentes sin que tengan que pasar por los exámenes y cumplir los requisitos que los demás maestros tienen que satisfacer.

<sup>55</sup> SEP-SNTE, *Lineamientos generales para el establecimiento del programa de carrera magisterial*, México, SEP, 1993.

con  
del

F

opo

ción

mét

to—

la ca

los a

pun

ya q

P

cal,

se p

mien

fin c

subi

E

testi

tran

tarse

solve

encu

de la

flicto

dem

estac

L:

ticos

nal;

tene

mej

no e

prof

resul

Ac

56

tener

la líne

57

58

nisms

el Am

marzo

consejo técnico escolar, donde participan el director de la escuela, el representante del sindicato y otros maestros.

Este sistema de calificación tuvo dos efectos opuestos. Por una parte y dada la oposición de los maestros y del SNTE a todo tipo de evaluación externa, la realización de exámenes nacionales fue un triunfo para la SEP. Pero el SNTE encontró el método para amainar sus efectos. Por medio de presiones —o no habría conocido— el sindicato logró que la SEP concediera que, para el desempeño profesional, la calificación del consejo técnico escolar contara por 28 puntos y los exámenes de los alumnos sólo por siete. El resultado fue que todos los docentes sacaban los 28 puntos.<sup>56</sup> Fue la forma en que los docentes aceptaron la "cultura de la evaluación" ya que representaba ganancias constantes a cambio de poco esfuerzo.

Por esa razón, a partir de 1996 la SEP, aun contra la resistencia de la parte sindical, introdujo el *factor de corrección*, donde la calificación de los otros factores se prorrateaba para estimar el puntaje final. Para 1998 se negociaron nuevos lineamientos donde el factor de desempeño profesional se bajó de 35 a 10 puntos con el fin de subir el único criterio de producto: el aprovechamiento de los alumnos. Este subió de siete a 20 puntos.<sup>57</sup>

En las primeras etapas hubo desconcierto por la falta de información y, según testimonios recabados en grupos de enfoque con docentes, fue cuando hubo más trampas y oportunismo por parte de docentes faltos de ética. Por ejemplo, "prestarse" a los niños más aplicados, "robarse" los formatos de los exámenes para resolverlos en equipo y proporcionar las respuestas a los alumnos, y secuestrar a los encuestadores, que también eran maestros. La ruina burocrática, el conocimiento de las reglas del juego y las recompensas materiales poco a poco amminoraron el conflicto. Del rechazo absoluto, en menos de 10 años, los cuadros dirigentes pasaron a demandar aumentos en los recursos para la CM y una mayor "concurtencia" de los estados para incorporar a más docentes.

La carrera magisterial tiene aspectos positivos mensurables que algunos hipercríticos le escatiman. Los docentes ganan más que con el antiguo escalafón quinquenal; los maestros frente a grupo no tienen que esperar a una plaza de director para tener más ingresos y prestigio; hay pruebas de que los docentes en CM tienen una mejor actualización en servicio y tal vez sus calificaciones sean mayores que quienes no están dentro del esquema. Pero, en el otro plátano de la balanza, esa mejoría profesional no tiene efectos directos en el aprovechamiento de los alumnos.<sup>58</sup> Sus resultados son parciales y, para muchos, decepcionantes.

Administrar cerca de seis millones de exámenes cada año a los niños y casi 600

<sup>56</sup> Lo cual tenía cierta lógica. Ningún director de escuela o compañero de trabajo se arriesgaba a tener como adversarios a colegas con los que conviven cinco días a la semana. Tampoco iban a desafiar la línea política del SNTE.

<sup>57</sup> SEP-SNTE, *Lineamientos de carrera magisterial: 1998*, México, SEP, 1998.

<sup>58</sup> Esta es la conclusión más relevante del estudio de Sylvia Schmelkes, "Teacher Evaluation, Mechanisms and Students Achievement: The Case of Carrera Magisterial in Mexico", ponencia presentada en el *Annual Meeting of the Comparative and International Education Society*, en Washington, D.C. (14-17 de marzo de 2000).

mil a los docentes, representa un gasto considerable (que nadie ha calculado), un desgaste político para las autoridades por tanta impugnación y una movilización considerable de recursos intelectuales. Quizás el esquema de CM ya cumplió su tarea histórica. Los docentes ya aceptan la evaluación externa y las pruebas “objetivas”. Acaso ése sea su mayor logro. No obstante, es dudoso que la “cultura de la evaluación” sea una realidad, como lo pregonó el gobierno de Zedillo.<sup>59</sup> Y lo sostuvo el del presidente Fox hasta 2005.

El 27 de septiembre de 2005, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, hizo una crítica severa al esquema de carrera magisterial y a la pobreza de sus resultados. Durante su comparecencia ante las comisiones de Educación, Cultura, y Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, el secretario afirmó que el programa se había convertido más en un esquema de promoción laboral que de mejora de la docencia. Él juzgo: “Si analizamos esto con respecto a la calidad que se imparte en el salón de clase no tenemos un impacto positivo.” Y propuso: “Tenemos que revisar el programa Carrera Magisterial y buscar que realmente el estímulo sea para los maestros que cumplen mejor con su actividad en el salón de clases.”<sup>60</sup> Lo correcto de la crítica se desvaneció al hacerlo casi al final del sexenio, cuando el gobierno del presidente Fox ya no tenía capacidad de maniobra ni poder para enfrentar al SNTE, cuyos voceros defendieron de inmediato al programa, se desligaron de la responsabilidad por la falta de calidad en la educación y descalificaron las declaraciones del secretario.

Los incentivos materiales, más que los estímulos morales e intelectuales, legitiman la acción del centro; la oferta a los docentes tiene referentes claros de que se avanza, aunque la táctica del SNTE consiste en solicitar más y más recursos para la educación y los ingresos de los docentes. Es la búsqueda de legitimidad constante. Al mismo tiempo, el control de quién y cuándo ingresa o se promueve en la CM, sigue en el D.F.; las comisiones estatales —en las que predomina el sindicato— son correas de transmisión eficaces de las directrices de la Comisión Nacional SEP-SNTE. Sin embargo, los docentes de base se quejan de los trámites y las trabas, incluso algunos la denominan la *barrera magisterial*.

Aunque una vez que un maestro ingresa a la carrera magisterial, obtiene cierta garantía de que allí permanecerá si es leal al SNTE y cumple lo mínimo que demanda el sistema, la operación de ese esquema se acerca bastante al poder disciplinario o de gremio que definió Foucault. Pero hay resistencia, corrupción y descarríos de docentes y grupos que perturban ese poder; hay lucha política. La administración y el control de operación de la carrera magisterial lo tiene el sector tradicional de la SEP. Las comisiones nacional y estatales SEP-SNTE, están formadas en su mayoría por maestros leales al sindicato, incluso en las representaciones institucionales. Es el efecto de la colonización.

En los documentos básicos de la carrera magisterial, en especial en los “Linea-

<sup>59</sup> Cf. Víctor Manuel Velázquez, “Hacia una cultura de la evaluación: 1994-2000”, en SEP, *Memoria...*, *op. cit.*, t. II, pp. 643-682.

<sup>60</sup> *Reforma*, 28 de septiembre de 2005.

mient  
arriba  
vigilar  
requis  
es nac  
bles. I  
magis  
alumn  
(vertic

La  
magis  
grupc  
tas de  
rindie  
trol. F  
nos h  
en pu  
cencia  
que p  
*patito*,  
medic  
que se  
dacio

En  
del ca  
dirige  
políti  
sindic  
tente  
corru

*El cem*

La pc  
Gene  
Zedill  
yectar  
saje a  
Nocic

<sup>61</sup> T  
tigamie  
Otra ve



mientos de 1998", el esquema de organización es nítido: es un sistema de control de arriba abajo y del centro a la periferia: La comisión nacional tiene facultades para vigilar el cumplimiento de los procedimientos, las fechas de la convocatoria, los requisitos de ingreso y acredita los acuerdos de las comisiones estatales. La norma es nacional, homogénea y los juicios que emite la comisión nacional son irrefutables. El requisito que exacerbó los ánimos de los maestros al comienzo de la carrera magisterial y que en gran medida continúa es el diseño y aplicación de exámenes a alumnos y docentes con el fin de calificar su ingreso, clasificar a la fuerza docente (vertientes y niveles) y castigar a los desleales.

La aplicación no es mecánica, hay movilizaciones de grupos políticos dentro del magisterio que alteran la "normalización de los juicios". Aunque los líderes de esos grupos sean ilegítimos, por medio de coacciones de diverso tipo modifican las pautas de ese poder disciplinario. Innumerables testimonios que maestros y directores rindieron en los grupos de enfoque, dan cuenta de esas roturas en las líneas de control. Por ejemplo, el ingreso de los líderes de las secciones del SNTF de 1993 al menos hasta 1998 sin participar en exámenes, estando de comisión (incluso algunos en puestos de elección popular o administrativos) o sin desempeño real de la docencia (la cuarta vertiente). También hay desviaciones de la sanción normalizadora que propician grupos organizados que toman cursos o posgrados en instituciones *patito*, sin reconocimiento oficial, fuera de los preceptos de la CM, y que juegan, por medio de negociaciones, las comisiones estatales las aceptan como "excepciones" que se institucionalizan; lo mismo con la compra de guías, chapuzas y las "recomendaciones" de los líderes.

En lo que parece que se puede aplicar el esquema de Foucault es en la cuestión del castigo (y también de premios). Los disidentes, los enemigos políticos de los dirigentes no ingresan ni se promueven a menos que acepten las reglas del juego político. También hay docentes que ingresan a la CM como premio a su lealtad al sindicato o al grupo burocrático. "Es más fácil que entre a la carrera un incompetente que una maestra cumplida que no le interesa la vida sindical y no se presta a corrupeles."<sup>61</sup>

### *El cemento: La baja burocracia*

La porción principal de la oferta a la baja burocracia se colocó en la Dirección General de Investigación, se organizó alrededor de lo que el gobierno de Ernesto Zedillo denominó la nueva gestión escolar. Al mismo tiempo que la SEP intentó incrementar procedimientos eficaces en la administración de las escuelas, lanzó un mensaje acogedor a los segmentos bajos de la burocracia donde se dignifica su labor. Nombres como liderazgo, colaboración y asesoría técnico pedagógica apelan a la

<sup>61</sup> Testimonio de una maestra en un grupo de enfoque en Nuevo León. Ella también habló del hostigamiento sexual que sufren maestras por parte de dirigentes sindicales, supervisores y funcionarios. Otra versión del poder.

responsabilidad y estatus de directores de plantel y supervisores escolares.<sup>62</sup> En el discurso gubernamental se destaca el simbolismo federalista, pero se fortalece la visión central. Se habla de autonomía escolar, cuando se vigoriza el papel de la SEP en el diseño, evaluación y control de los programas. El secretario de Educación Pública de Ernesto Zedillo, Miguel Limón Rojas, y su sucesor en el gabinete del presidente Fox, Reyes Tamez Guerra, destinaron recursos materiales, políticos y simbólicos para que la *gran* reforma tuviera consecuencias en las escuelas y las aulas.<sup>63</sup>

Sin embargo, hay una contradicción intrínseca: mientras las administraciones estatales se concentran en la autoridad, los poderes nacionales (SEP-SNTE) se ocupan de recentralizar la orientación. La reforma llega a las escuelas por medio de los viejos canales burocráticos que no han cambiado sus formas de concebir y actuar en la educación. Parece que las capas medias y bajas de la burocracia no han sido tocadas por los símbolos del nuevo federalismo educativo; mantienen sus prácticas habituales de relación con las escuelas. A eso se agregan nuevos controles locales que complican la labor de los docentes. La gran reforma implicó que la burocracia no perdiera el control técnico: no hay dispersión del poder; las decisiones siguen en el centro.

#### CONTINUIDAD Y CAMBIO

Las aristas fundamentales de la reforma no se han modificado desde la aparición del Programa de modernización educativa. Las mudanzas en la alta burocracia provocaron ligeras modificaciones discursivas, cada presidente o secretario le ha impuesto un toque de distinción, pero no hay variaciones bruscas en la ruta. La única mudanza radical se dio en la perspectiva de largo plazo cuando el SNTE y su liderazgo negociaron —y presionaron— para bajar las expectativas del gobierno de Salinas de Gortari y garantizar su permanencia como una organización corporativa.

El análisis institucional es sólo una parte de un proceso complejo. Lo más notable fue la transferencia del control administrativo de la educación básica y normal a los estados.<sup>64</sup> No hay pruebas que abonen a los argumentos del gobierno de que la reforma educativa de los noventa y comienzos del siglo XXI sea federalista y fortalezca la democracia. Por el contrario, recalca la oferta tecnocrática, terciada por las demandas del SNTE. La tecnología del poder continúa privilegiando la prédica federalista, cuando el centralismo burocrático es robusto y militante. No obstan-

<sup>62</sup> Cf. Poder Ejecutivo Federal, *Programa de desarrollo educativo...*, *op. cit.*, pp. 42-45; Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional de educación...*, *op. cit.*, pp. 115-117.

<sup>63</sup> En el capítulo VII discuto la operación de esta reforma administrativa, el Proyecto escolar y el Programa de Escuelas de calidad.

<sup>64</sup> La noción de control administrativo que se utiliza en porciones de este libro es igual a la que se usa en el habla del sector educativo. Se refiere a la intervención de los gobiernos federal o estatales —o el sector privado— en la regencia del sistema. La empleo con fines descriptivos, no analíticos, aunque forme parte del control burocrático.

te, la reforma implicó la aparición de nuevos actores políticos, provocó cambios institucionales en los estados que —quizás en un futuro próximo— reclamarán la soberanía que ahora se les usurpa y, tal vez, exigirán que se cumplan las promesas de la descentralización.

## 4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA MIRADA DESDE LOS ESTADOS

firma  
(con j  
Drape  
cirse y

*La descentralización no ha avanzado, debiera haberse dado ya, pero seguimos en dos sistemas paralelos: estatales y federalizados. No ha habido voluntad política para avanzar en ese proceso.*

CONTE

Directora de una escuela primaria,  
en un grupo de enfoque en Veracruz

Si bien  
cación  
para q  
locales

La retórica del nuevo federalismo hace elogios de los cambios que el Acuerdo provocó en la administración del sistema educativo, nuevas leyes e instituciones locales creadas ex profeso para asumir la transferencia de la educación básica y normal. Al considerar las reformas legales se puede argüir que hubo cambio institucional, mas fue para uniformar normas y criterios del orden central en las entidades federales. Fue una modernización desde arriba que forzó a que se actualizaran sistemas estatales que cargaban con déficit en sus legislaciones —había estados que no tenían ley, nada más algún reglamento, o se regían por la orgánica de la administración pública local— pero también implicó que entidades que tenían preceptos y tradiciones propios los redujeran a su expresión mínima. Sin tener ideas precisas acerca de lo que significa la participación social —el sistema corporativo la había reducido a colaboraciones para el mantenimiento de las escuelas— las legislaturas locales replicaron los instrumentos formales plasmados en la LGE.

casos  
públic  
trabaj  
cirse e  
de tral  
buroci

El discurso adquiere credibilidad social al crear asiento en las reformas legales, al aparentar cierta regencia del sistema y en la conversión formal de las dependencias federales en instituciones locales. Lo cual contribuye a la legitimación del Estado en su conjunto. Pero el análisis pormenorizado de la mecánica y secuelas de la transferencia, lleva a concluir que en realidad fue en detrimento de las capacidades políticas locales. La SEP no tenía el control técnico ni burocrático de todo el sistema, había estados con altos márgenes de autonomía en sus sistemas locales. El traspaso administrativo de alumnos, maestros y escuelas abonó a la legitimación porque el crecimiento no se interrumpió; por el contrario, tuvo impulsos fuertes. El control técnico lo consiguió con reformas legales en los estados, pero —se puede argüir— más que de control burocrático, el SEM padece un diseño kafkiano.

El A  
y alcar  
que es  
El prin  
básica  
Desarr  
bernac  
secret  
a respo  
gobier  
rios pa

Tomando como base los fines plasmados en el Acuerdo, el análisis del cambio institucional se desmenuza en espacios relacionados, congruentes y —al mismo tiempo— contradictorios entre sí. Primero, las reformas legislativas, cuyo propósito era homogeneizar el sistema educativo conforme a los cánones de la LGE: el centralismo normativo. Segundo, el crecimiento cuantitativo de los sistemas estatales que conceden legitimidad al “nuevo federalismo educativo”. Tercero, el campo de la administración pública y el tipo de instituciones burocráticas que se diseñaron tras la

Eso  
la SEP  
forma  
que lo  
Para e  
de reci  
una se  
admin

<sup>1</sup> Hal  
1977.

<sup>2</sup> Raú  
federal y  
ba] intr

firma del Acuerdo. La burocracia no es un mero instrumento de la clase dominante (con jerarquías rígidas y seguras) como aseguraban algunos marxistas —según Hal Draper—, sus miembros tienen intereses propios, gestan sus ruinas para reproducirse y administrar la tecnología del poder en el contorno de las instituciones.<sup>1</sup>

## CONTROL NORMATIVO: HOMOLOGACIÓN JURÍDICA

Si bien es cierto que en cuanto Ernesto Zedillo fue designado secretario de Educación Pública, en enero de 1992, la SEP comenzó negociaciones con los estados para que aceptaran la transferencia de la educación básica y normal, los gobiernos locales no estaban preparados para administrar un aparato complejo. En muchos casos el número de maestros duplicaría o triplicaría la nómina de los empleados públicos. Encima, la transmisión de las relaciones laborales de los docentes y otros trabajadores de la educación implicaba que deberían respetarse (y aun reproducirse en los estados que mantenían un sistema propio) las condiciones generales de trabajo que la SEP y el SNTE acordaron en el pasado: el cemento del centralismo burocrático.

El Acuerdo fue una especie de contrato "marco", donde predominaban los fines y alcances políticos de los firmantes.<sup>2</sup> Cada gobernador firmó tres convenios más que establecían compromisos y reglas que avalaban la supervivencia de lo existente. El primero de esos compromisos, denominado de "Modernización de la educación básica", fue con las secretarías de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Urbano y Ecología, así como con el director general del ISSSTE. Los gobernadores firmaron un segundo documento con el director general del ISSSTE y el secretario de Educación Pública. Los gobiernos de los estados se comprometieron a respetar los derechos de los trabajadores, incluyendo los laborales y sindicales. El gobierno central se comprometió a traspasar —y a agrandar— los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema educativo.

Esos convenios propugnaban la "rectoría" central en los aspectos curriculares; la SEP buscaba garantizar mecanismos de control que permitieran los flujos de información de la periferia al centro y de directrices en sentido contrario. También que los estados aceptaran ejecutar los programas que en el futuro diseñaría la SEP. Para ello, la Secretaría ideó un modelo típico de institución que se hiciera cargo de recibir los servicios que se fueran a transferir a los estados donde había más de una sección sindical: órganos o institutos descentralizados o desconcentrados de la administración pública local que, en plazo breve, deberían integrarse a la estruc-

<sup>1</sup> Hal Draper, *Karl Marx's Theory of Revolution: State and Bureaucracy*, Nueva York, Monthly Review Press, 1977.  
<sup>2</sup> Raúl Rodríguez (*op. cit.*, p. 28), señala que el Acuerdo consigna nada más los propósitos del gobierno federal y del SNTE; los gobernadores no quisieron o no pudieron [o no tenían idea de lo que representaba] introducir los intereses de los estados.

tura gubernamental. El convenio de creación de dicha institución (el tercer documento) lo firmaron los gobernadores y sus secretarios de gobierno con Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE.

El compromiso entre el SNTE y los gobernadores dibujó los intereses del magisterio y del sindicato, al mismo tiempo que signa la *absorción* de los sistemas estatales a la lógica de los poderes centrales, tanto el burocrático como el sindical. La sustancia de ese pacto es que cada gobierno local reconoce que la titularidad de las condiciones generales de trabajo le corresponden al SNTE y sus secciones, donde se ratifican las condiciones de organización colectiva, filiación al sindicato, calidad de base de los nombramientos e inamovilidad de los trabajadores, así como acatar el régimen de salarios, vacaciones, días de descanso y prestaciones del sistema federal. También se acordó la *homologación* de los salarios de los trabajadores de la educación tomando como base el mayor en cada entidad.

La penetración del orden central en las disposiciones jurídicas de cada estado fue contundente. En una de las cláusulas del tercer convenio el estado acuerda con el SNTE mantener y extender el *Reglamento de escalafón federal*, vigente desde 1973. Sólo el CEN del SNTE puede disponer sus modificaciones (se ignora a las secciones locales). Se ratificó que el gobierno del estado establecerá la carrera magisterial conforme a los lineamientos nacionales que pacten la SEP y el SNTE. La conclusión lógica: en unos años los estados promulgaron leyes de educación que emulaban la LGE y reproducían la retórica del nuevo federalismo.<sup>3</sup>

Una vez aprobada la LGE, el gobierno federal y el SNTE pusieron en movimiento, en ocasiones en concierto en otras por vías separadas, un proceso de legislación que sintonizara las leyes de los estados con el orden pactado por esos dos actores preponderantes. No se podía avanzar al mismo ritmo en todas las entidades, las condiciones concretas, los intereses de las secciones del SNTE o de sindicatos independientes como el SMSEM, en el estado de México, impusieron negociaciones para salvaguardar territorios y "conquistas". Entre 1993 y el 2000, las legislaturas estatales elaboraron sus leyes de educación. La primera fue la de Veracruz.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Barba y colegas (*op. cit.*, pp. 261-282) informan que para el 2000 al menos 27 estados tenían leyes de educación.

<sup>4</sup> Esta sección se apoya en un análisis de las leyes de 10 estados. Cf. Gobierno de Nuevo León, "Ley de educación para el estado de Nuevo León", Monterrey, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de octubre del 2000 [Barba y colegas, *op. cit.*, p. 261, yerran al señalar que la ley de educación de este estado es vigente desde agosto de 1994; tal vez se confundieron con la ley que crea la unidad de integración educativa de Nuevo León, que se promulgó en junio de 1992]; Gobierno de Chihuahua, "Ley estatal de educación", Chihuahua, *Diario Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 1997; Gobierno de Jalisco, "Ley de educación pública del estado de Jalisco", Guadalajara, *Periódico Oficial de Jalisco*, 26 de agosto de 1997; Gobierno del estado de México, "Ley de educación del estado de México", Toluca, *Diario Oficial del Estado de México*, 5 de agosto de 1997; Gobierno de San Luis Potosí, "Ley de educación del estado de San Luis Potosí", San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado*, 16 de junio de 1995; Gobierno de Puebla, "Ley de educación del estado de Puebla", Puebla, *Diario Oficial de Puebla*, 9 de marzo de 2000; Gobierno de Veracruz, "Ley de educación para el estado de Veracruz-Llave", Xalapa, *Gaceta Oficial*, 21 de diciembre de 1993; Gobierno de Tabasco, "Ley de educación del estado de Tabasco", Villahermosa, *Diario Oficial del Estado*, 17 de febrero de 1997; Gobierno de Zacatecas, "Ley de educación del estado de Zacatecas", Zacatecas, *Periódico Oficial*, 29 de junio de 1999; Gobierno de Oaxaca, "Ley estatal de educación", en Francisco José Ruiz

Con  
cales,  
claros  
bierno  
sindica  
ción e  
valore  
desde

El g  
cación  
de los  
asunto  
sí, las  
guarda  
LGE. E  
proces  
se tran  
LGE (q  
pos, ni  
legisla

Toc  
siguier  
sistema  
paració  
ciamie  
o secci  
ausent  
noción  
de sust

El se  
la "par  
particip  
de la L  
ma ret  
la educ  
decisio

En l  
respon

Cervante  
junio de

<sup>5</sup> Por  
formé pa

<sup>6</sup> La f  
cas, Arm

Con todo y la conducción de la SEP y la presión del SNTE, ciertos gobiernos lo-cales, que al comienzo de la vigencia del Acuerdo no habían puesto sus intereses claros, propiciaron el progreso de algunas de sus iniciativas. Por ejemplo, el go-bierno de Francisco Barrio en Chihuahua logró que a cambio de que las secciones sindicales mantuvieran colonizadas las parcelas que controlaban en la administra-ción educativa de ese estado, se plasmará en la ley un capítulo para la educación en valores, retórica cara a la ideología del PAN, y que el gobernador había impulsado desde la apertura de su gobierno.

El gobierno del estado de México instituyó un Consejo Estatal Técnico de Edu-cación (artículos 92 y 93), compuesto por funcionarios y académicos, al margen de los sindicatos, con el fin de no "contaminar la planeación y la evaluación con asuntos laborales y políticos".<sup>5</sup> En cambio, otros estados, como en San Luis Poto-sí, las secciones del SNTE mantienen vocales en esos consejos. Las leyes estatales guardaron concordancia—incluso reproducción textual—con el contenido de la LGE. En diferentes secciones y no en el mismo orden, todas las leyes describen el proceso educativo y las facultades del estado (en algunas de los municipios), donde se transcribe y a veces se agregan algunos puntos a lo que marca el artículo 14 de la LGE (que estipula las facultades de las entidades federales). Todas describen los ti-pos, niveles y modalidades. Algunas son extensas porque aprovecharon la instancia legislativa para regular aspectos de la educación media y la superior.

Todas las leyes instauran que debe haber procesos de planeación y evaluación, siguiendo lo estipulado en la LGE, sólo Nuevo León plantea que la evaluación de su sistema educativo será local—hasta donde la LGE lo permita—y promoverá com-paraciones internacionales. En todas hay artículos o capítulos destinados al finan-ciamiento (con el compromiso de acrecentar los recursos) y todas tienen capítulos o secciones destinadas a la calidad y la equidad en la educación, palabras antes ausentes de las legislaciones. Nuevo León y Chihuahua se permitieron adjuvitar la noción de calidad agregándole el "total", que provocó debates, más ideológicos que de sustancia en esos estados.

El *seguidismo* de los estados se nota más en los capítulos destinados a promover la "participación social en la educación".<sup>6</sup> Todas las leyes instituyen los consejos de participación social por escuela, por municipio y el de su estado, siguiendo el texto de la LGE, con los mismos propósitos, igual composición, similares facultades y mis-ma retórica (más notable en las exposiciones de motivos) de que con esos consejos la educación será de mayor calidad, los padres y otros actores participarán en las decisiones, lo que promoverá el liderazgo de los directores.

En la tradición corporativa del SEM se entendía la participación social como la responsabilidad de los padres de familia de colaborar con la dirección en las coope-

Cervantes, *La educación oaxaqueña en sus leyes*, Oaxaca, IIEPO, 2001, pp 281-323. Vigente desde el 28 de junio de 1995.  
<sup>5</sup> Por invitación del entonces secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social, Efraén Rojas Davila, formé parte del primer Consejo.  
<sup>6</sup> La palabra *seguidismo*, en tono despectivo, la utilizó el secretario de Educación y Cultura de Zacatecas, Armando Cruz Palomino, en una entrevista el 16 de agosto de 1999.

rativas escolares y sufragar gastos para el mantenimiento de los edificios.<sup>7</sup> Se daba la paradoja de que quienes más contribuían con la escuela —incluyendo trabajo físico— eran las comunidades más pobres interesadas en mantener el servicio para sus hijos. El régimen de la Revolución mexicana se ufanaba de que la educación era gratuita. Nunca lo fue. Las aportaciones de las familias a las escuelas se hizo costumbre, en la LGE se les denomina “donaciones”. El secretario Fernando Solana impulsó que las escuelas primarias y secundarias tuvieran la obligación de organizar a las asociaciones de padres de familia, con el fin de recaudar y administrar las “cuotas voluntarias”.<sup>8</sup>

A las asociaciones de padres de familia se les impide emitir opiniones sobre los aspectos pedagógicos o técnicos. En la LGE, mediante los consejos de participación social en la educación, se intentó dar un salto cualitativo importante. Estos consejos tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: proponer estímulos y reconocimientos a maestros, directivos y alumnos, conocer de las evaluaciones y el calendario escolar, diseñar y coordinar trabajos de protección civil y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación, así como opinar sobre los planes, los programas y los aspectos técnicos (art. 69, LGE). En los estados bajo estudio, a pesar de que esos consejos se constituyeron, todas las opiniones coinciden en que son irrelevantes, no funcionan, que son “cascarones huecos” y que tal vez no tengan futuro.

Otro rasgo del centralismo burocrático es que los gobiernos locales y el SNTE pactaron que las relaciones jurídicas con los trabajadores se regirían conforme a las leyes de cada entidad. Pero tal precepto se echó abajo con la aprobación de la Ley General de Educación, donde el SNTE logró concesiones ilegítimas. La LGE establece las infracciones que cometen los prestadores del servicio educativo y que deben sancionarse. Mas la fracción XII del artículo 75 instituye: “Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación.”<sup>9</sup>

Conforme a la LGE, los afiliados al SNTE (incluye a directores de plantel y supervisores) no son sujetos de sanciones si suspenden el servicio sin que medie motivo justificado, caso fortuito o causa de fuerza mayor; interrumpen clases en días y horas del calendario escolar vigente; no emplean los libros de texto autorizados por la SEP; incumplen los lineamientos generales; dan a conocer antes de su aplicación los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación; expiden certificados y constancias sin que se cumplan los requisitos aplicables; comercialicen o hagan publicidad de mercancías no ligadas al proceso educativo;

<sup>7</sup> La expresión más acabada me la ofreció Idolina Moguel, representante de la SEP en Oaxaca (además de otros cargos políticos y administrativos, fue subsecretaria de Educación Elemental de la SEP y senadora): “Tiene que haber una mayor participación social para cuidar el corazón de una comunidad que es la escuela. En el sistema público tenemos un doble problema. Primero, no hay un presupuesto específico para la planta física y equipamiento de las escuelas; segundo, también hay una falta de cultura del mantenimiento [...] Es aquí donde la participación social bien encaminada sería la solución. Que haya una comprensión de lo que significa la gratuidad en la educación.”

<sup>8</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 1980.

<sup>9</sup> Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3...*, *op. cit.*, artículo 75 (p. 88).

efectú  
oculte  
conoci  
no pro  
El s  
locales  
rantiza  
el text  
palabr  
el artí  
ñala q  
182). P  
“Artícu  
de ins  
centra  
respon  
exclusi  
en el a

La l  
los infi  
particu  
de edu  
los hec  
es prec  
comúr

CRECIM

La poli  
mento  
nas aci  
crecim  
ve y se  
a la me  
contro

La S  
De un  
maria,  
había c

El n  
secund  
dad de



e daba  
trabajo  
o para  
ción  
e hizo  
Solana  
organi-  
rar las

ore los  
cción  
nsijos  
mien-  
ndario  
s para  
planes,  
idio, a  
n que  
engan

l SNTE  
e a las  
la Ley  
stable-  
deben  
e este

super-  
otivo  
y ho-  
os por  
ación  
valua-  
ables;  
ativo;

además  
enado-  
ne es la  
rectífico  
el man-  
ya una

efecten actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos; oculten a los padres o tutores las conductas de los alumnos que deban ser de su conocimiento; se opongan a actividades de evaluación, inspección y vigilancia, y si no proporcionan información veraz y oportuna.

El SNTE, gracias a su peso político y a que tiene válidos en todas las legislaturas locales, se encargó de que en la mayoría de las leyes estatales de educación se garantizará esa impunidad. Casi con las mismas palabras, esas normas reproducen el texto de la LGE respecto a las faltas y sanciones. Y, con pocas variaciones en las palabras, excluyen a los integrantes del SNTE como sujetos a sanciones; por ejemplo, el artículo 120, en la Ley de Nuevo León. La ley de Chihuahua rebasó el marco: señala que si los trabajadores no son responsables, las autoridades tampoco (artículo 182). En el estado de México se establece algo parecido, pero remite a otra norma: "Artículo 118. Tratándose de quejas en contra de directivos, docentes y trabajadores de instituciones educativas a cargo del Estado, sus municipios y organismos descentralizados, estas se sustanciarán en la forma y términos que establece la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios." En Jalisco la exclusión de las sanciones está en el artículo 140; en Puebla en el 109, en Zacatecas en el artículo 67 y en Oaxaca en el artículo 92.

La ley de Educación del Estado de Tabasco no instituye la condena explícita a los infractores de la norma que perteneczan al SNTE, pero establece que nada más los particulares son sujetos a sanciones. La rareza parece ser Veracruz, que en su ley de educación estipula las sanciones y no insta para excepciones para algún actor. En los hechos, los gobernadores carecen de poder para sancionar faltas. Su autoridad es precaria. Pero el discurso político de la SEP y el SNTE ha sido eficaz, el ciudadano común desconoce esta protección de la impunidad.

CRECIMIENTO ORGANIZADO

La política educativa del régimen de la Revolución mexicana destacó por los incrementos de la cobertura, la reforma que comenzó en el gobierno del presidente Salinas acrecentó esa tendencia bajo el modelo descentralizado, pero ha sido mayor el crecimiento del número de maestros. Entregar resultados que la ciudadanía observe y se cuantifiquen es un acto legítimo del ejercicio del poder; además, contribuye a la mejora del sistema educativo en su conjunto, aunque la descentralización del control administrativo fortalezca al centralismo burocrático.

La SEP transfirió a los estados casi el 90% de la matrícula bajo su control en 1992. De un ciclo lectivo a otro, de controlar el 70% de la matrícula en preescolar, primaria, secundaria y normal, la SEP pasó a administrar poco más del 9%, para 2005 había disminuido al 8 por ciento (véase cuadro 4.1).

El número total de alumnos aumentó en casi tres millones, la mayoría de ellos en secundaria y luego en preescolar. La tendencia de la escuela primaria es la estabilidad debido a la disminución en la tasa de crecimiento de la población. El número

CUADRO 4.1. ESTADÍSTICA BÁSICA ANTES Y DESPUÉS DE LA TRANSFERENCIA NACIONAL

Nivel escolar	1992					1993					2003				
	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas
<b>Federal*</b>															
Preescolar	2 003 140	79 884	38 342	2 485 266	11 573	6 536	338 882	23 392	17 660						
Primaria	10 242 688	348 090	67 315	9 734 777	39 077	9 397	928 932	46 050	16 619						
Secundaria	2 869 874	147 022	9 152	4 435 711	25 686	867	406 634	27 560	917						
Normal (incluye a la UPN)	30 017	3 594	129	6 078	811	10	6 033	864	7						
<b>Total</b>	<b>15 145 719</b>	<b>578 590</b>	<b>114 938</b>	<b>16 716 521</b>	<b>77 147</b>	<b>16 810</b>	<b>16 804 811</b>	<b>97 866</b>	<b>35 203</b>						
<b>Estatal**</b>															
Preescolar	547 524	19 114	7 486	2 363 529	90 311	40 845	292 807	120 570	50 371						
Primaria	3 240 242	102 847	13 457	12 529 501	417 368	71 742	12 737 429	464 727	76 364						
Secundaria	952 701	59 098	8 168	3 416 434	180 781	16 720	4 804 450	252 204	25 449						
Normal	46 892	5 541	197	74 967	8 381	317	94 945	10 124	342						
<b>Total</b>	<b>4 787 359</b>	<b>186 600</b>	<b>29 308</b>	<b>18 384 431</b>	<b>696 841</b>	<b>129 624</b>	<b>20 564 897</b>	<b>847 625</b>	<b>152 526</b>						
<b>Particular</b>															
Preescolar	240 886	11 770	3 935	2 468 351	12 451	4 173	368 948	19 320	6 727						
Primaria	914 063	28 679	3 834	922 691	30 241	4 110	1 190 830	46 501	6 480						
Secundaria	338 117	29 712	2 352	3 430 933	31 262	2 445	4 489 986	45 469	3 383						
Normal	27 890	3 080	150	29 930	2 996	146	65 895	6 292	315						
<b>Total</b>	<b>1 520 956</b>	<b>73 241</b>	<b>10 271</b>	<b>15 425 549</b>	<b>76 950</b>	<b>10 874</b>	<b>20 746 559</b>	<b>117 582</b>	<b>16 905</b>						
<b>Total</b>															
Preescolar	2 791 550	110 768	49 763	2 858 890	114 335	51 554	3 635 903	163 282	74 758						
Primaria	14 396 993	479 616	84 606	14 425 669	486 686	85 249	14 857 191	557 278	99 463						
Secundaria	4 160 692	235 832	19 672	4 203 098	237 729	20 032	5 660 070	325 233	29 749						
Normal	104 799	12 215	476	110 975	12 188	473	166 873	17 280	664						
<b>Total</b>	<b>21 454 034</b>	<b>838 431</b>	<b>154 517</b>	<b>21 598 632</b>	<b>850 938</b>	<b>157 308</b>	<b>24 320 037</b>	<b>1 063 073</b>	<b>204 634</b>						

\* Incluye cursos del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

\*\* Incluye Autonomo para los tres ciclos en estudio y Federal Transferido para los ciclos 1992-1993 y 2002-2003.

FUENTE: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

de escuela del 10 (Cona cunda en la plazas a imprevisi Cor trol ad dio de nistra bajo el cont zación el gobi "norm consta contro mas y 1

LOS TII

Con el to, 26 centralizac —en los vos rec rece qu rutinas Se p rios au mas leg ción p

<sup>10</sup> La Estados se dará e Federal, <sup>11</sup> Alt <sup>12</sup> Poi vo feder: de Traba,

de escuelas en preescolar y primaria de control federal en 1993 y 2005 creció en más del 100%; eso muestra el dinamismo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y de los programas compensatorios, aunque la matrícula en primaria y secundaria habría disminuido. El incremento de la atención en preescolar se concentra en la ciudad de México, al igual que el crecimiento en el número de escuelas y de plazas de docentes. Con las reformas a la Constitución del 2002, que obliga al Estado a impartir tres años de educación preescolar y a los padres a enviar a sus hijos, es previsible que la matrícula en ese nivel se incrementará aún más a partir del 2008.<sup>10</sup> Como se ha documentado con amplitud, el gobierno federal no se desligó del control administrativo de la educación básica y normal de la ciudad de México. Por medio de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, administró casi nueve mil escuelas, las relaciones laborales de casi 90 mil maestros y tiene bajo su control una matrícula de más de un millón 700 mil alumnos. La mudanza en el control administrativo de matrícula, maestros y escuelas da crédito a la descentralización y alimenta la retórica del federalismo educativo; hay progreso en los números, el gobierno central en apariencia se concentra en afinar su papel compensatorio y en "normar" al sistema educativo. La transferencia, vista así, tiene referentes empíricos constantes y abona a la legitimidad del Estado en su conjunto. Se puede traspasar el control administrativo de las escuelas pero en las formas de verificación, ruinas, normas y modos de hacer política, se nota el señorío del centralismo burocrático.

#### LOS TIPOS DE RECEPCIÓN

Con el fin de que la descentralización de la educación básica y normal tuviera asientos, 26 estados, siguieron el "consejo" de la SEP: establecieron dependencias descentralizadas para ganar "tiempo, con el objetivo de crear las bases políticas y jurídicas—en los ámbitos laboral, administrativo y político—para la integración de los nuevos recursos personales y materiales transferidos a los gobiernos de los estados".<sup>11</sup> Parece que fue al revés, el tiempo les ganó a esas dependencias que ya tienen historia, ruinas propias y se institucionalizaron en definitiva. Se pueden espumar diversas clasificaciones para el análisis de la transferencia. Varios autores hicieron tipologías basadas en los métodos de recepción y en las reformas legales posteriores al Acuerdo, que también ponían el acento en la administración pública, como se puede observar en el cuadro 4.2.<sup>12</sup> Cinco estados decidieron

<sup>10</sup> La reforma adiciona diversas fracciones de los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo quinto transitorio del decreto establece que la obligatoriedad se dará en plazos: tercer año en 2004, segundo año en 2005 y primer año en 2008. Cf. Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2002.

<sup>11</sup> Alberto Arnau, *La federalización...*, op. cit., p. 279.

<sup>12</sup> Por ejemplo, Barba et al., op. cit., Gómez Álvarez, op. cit., y Claudia Sanzuzo, "Las perspectivas del nuevo federalismo educativo: Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", *Documento de Trabajo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

CUADRO 4.2. FORMAS DE RECEPCIÓN Y CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN

<i>Recepción directa</i>	<i>Órgano descentralizado</i>	<i>Unidad de mando formal</i>	<i>Sin sistema estatal</i>
Baja California Sur	Baja California	Campeche	Aguascalientes
Michoacán	Chiapas	Coahuila	Distrito Federal
Tabasco	Chihuahua	Colima	Hidalgo
Veracruz	Guerrero	Durango	Morelos
Yucatán	Jalisco	Nuevo León	Querétaro
	México	Puebla	Oaxaca
	Morelos	San Luis Potosí	Tamaulipas
	Nayarit	Zacatecas	
	Quintana Roo		
	Sinaloa		
	Sonora		
	Tlaxcala		

FUENTE: Elaboración propia, con base en Barba *et al.*, *op. cit.*; Carlos Ornelas, *El proceso de descentralización...*, *op. cit.*

no seguir el consejo de la SEP e integraron los servicios transferidos a sus secretarías preexistentes, aunque dado el tamaño de sus sistemas locales, en realidad fue al revés, la estructura federal *absorbió* (en normas, condiciones de trabajo y formas de operación) a la local. En tres estados no había problema alguno de fusionar dos sistemas, pues contaban con una sola sección sindical. Yucatán tenía un sistema estatal considerable, los dirigentes de las dos secciones locales eran leales seguidores de Elba Esther Gordillo, la disidencia sindical no había penetrado y el gobierno local negoció la fusión con el CEN. El caso de Veracruz se analiza más adelante.

No obstante la utilidad obvia de esas apreciaciones, una tipología weberiana puede auxiliar a dar cuenta de la complejidad que implicó la transferencia y los cambios que se dieron en las instituciones, primero administrativos y luego políticos (en el capítulo 5). Con base en documentos locales y trabajo de campo en 10 estados, se pueden desvelar los arreglos burocráticos que se dieron a partir de mayo de 1992 en el sistema educativo mexicano. La clasificación se establece conforme al tipo de estructura: *simple*, *dual* y *escindida*.

### *Transferencia unitaria*

Con todo y que en la teoría que sustentó al Acuerdo no debería haber problemas de fusionar dos subsistemas distintos, en nueve de ellos se crearon institutos descentralizados para administrar la transferencia; sólo Baja California Sur, Michoacán y Tabasco transformaron las USED o sus servicios coordinados en secretarías de educación locales. Los estados que caben en esta categoría se denominan de *estructura simple*.<sup>13</sup> En este trabajo se estudian los casos de Tabasco y Oaxaca.

<sup>13</sup> La denominación es arbitraria; en realidad las instituciones de los sistemas estatales son comple-

Es  
algun  
guno  
es fue  
del St  
orgar

Tabas

La tra  
los añ  
feder  
grand  
podía  
cación  
Madr  
firma  
Coorc  
zamos  
mand

Per  
tillo,  
quien  
secció  
desco  
Coorc  
dor M  
rio de

El  
Educa  
en el  
cracia  
la SEP,  
de En  
a un c  
la de  
novac  
del pr  
Progr

jas. Las  
en com  
<sup>14</sup> El  
1999.

Esos estados no contaban con un sistema de educación propio, administraban algunas escuelas pero sus docentes estaban afiliados a las secciones del SNTE. Ninguno de los dos pasaron por los problemas de la homologación salarial que tanto esfuerzo costó a otros estados. La diferencia en la actitud política de las secciones del SNTE (29 en Tabasco, 22 en Oaxaca), marcaron las decisiones acerca de cómo organizar la educación local tras el Acuerdo.

Tabasco

La transferencia de 1992 no representó un problema severo para Tabasco. Desde los años sesenta había homologación de salarios entre los maestros estatales y los federales. Ambos profesores estaban agrupados en la sección 29 del SNTE y no había grandes diferencias, al grado de que en alguna escuela secundaria o de preescolar podía haber docentes de uno y otro sistema. En 1983 se creó la Secretaría de Educación de Tabasco (SET) como respuesta al anuncio del presidente Miguel de la Madrid de que se descentralizaría la educación. En 1986 la SEP y el gobierno local firmaron el convenio por medio del cual la USEP se transformó en los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado. "A partir de ese momento empezamos a hacer la planeación educativa en una sola instancia y se unificaron bajo un mando todos los servicios de educación."<sup>14</sup>

Pero en 1988, al tomar posesión de su cargo el gobernador Salvador Neme Casatillo, designó como secretario de Educación Pública al diputado Fausto Méndez, quien había sido dirigente sindical en años previos y era "el hombre fuerte" de la sección 29. El secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett, acaso miró con desconfianza aquel nombramiento y designó a un director general en los Servicios Coordinados, en 1989. Se separó lo que ya se había juntado. Para 1992, el gobernador Manuel Gurría unificó de nuevo los dos subsistemas bajo el mando del secretario de Educación.

El gobernador Roberto Madrazo designó a Graciela Trujillo como secretaria de Educación de Tabasco a comienzos de 1995. Una persona con carrera y experiencia en el sector educativo, tanto como docente en jardines de niños, como en la burocracia federal y estatal (ella trabajó en la oficina que diseñaba la descentralización de la SEP, bajo el secretario Reyes Heróles; y fue directora de Planeación en el gobierno de Enrique González Pedrero). La secretaria Trujillo reorganizó la SET conforme a un diseño racional burocrático, con líneas de mando claras. Dos subsecretarías, la de Desarrollo Educativo, para operar los tipos, niveles y modalidades, y la de Innovación y Planeación Educativa. Esta tenía a su cargo la planeación, formulación del presupuesto y la de introducir innovaciones en las escuelas (una propuesta del Programa Educativo de Tabasco, del gobernador Madrazo) y adaptar y administrar

Las designo simples porque no había dos secciones del SNTE o sindicatos independientes de peso en competencia.<sup>14</sup> Entrevista con Graciela Trujillo de Cobo, secretaria de Educación de Tabasco, el 7 de octubre de 1999.

temas  
ascen-  
can y  
edu-  
tura  
po de  
1992  
los, se  
(en el  
mbios  
a pue-  
local  
res de  
estatal  
los sis-  
tas de  
fue al  
etarias  
centra-  
comple-

los programas federales, como los compensatorios, Pronap y de educación a distancia. Los dirigentes de la sección 29 consideraban que la Subsecretaría de Desarrollo Educativo era una posición del SNTE, se había creado por su iniciativa y el gobierno anterior se las había concedido.

Al no tener problemas de homologación de salarios y prestaciones, la concertación con la sección 29 se dio por la vía de la designación de plazas. Dentro de la sección acordaron que se mantendría una relación de 65% para los federalizados y 35% para los estatales en la asignación de las nuevas plazas. La SEP sancionó ese acuerdo ya que los fondos para la creación de las nuevas plazas se “etiquetan” desde el centro. Las plazas para los docentes del sistema estatal las determina la Secretaría de Planeación y Finanzas, no la de Educación.

Tabasco es el único de los 10 estados en estudio, hasta el 2004, que asignaba las nuevas plazas por medio de una doble norma. Por una parte respeta (y hace que se respete, al menos en el gobierno de Madrazo, según la secretaria Trujillo) el pacto de que las autoridades proponen el 50% y el SNTE otro 50%.<sup>15</sup> Por otra parte, por medio de un concurso de oposición conforme al artículo 26 de la Ley de Educación de Tabasco. El examen se elabora en la dirección de Planeación y participan los representantes del SNTE en el esquema de la carrera magisterial. Establecer los exámenes de oposición no fue un asunto de administración pública, fue un concierto político.

#### Oaxaca

Oaxaca es uno de los estados de mayor marginación y pobreza de México; una proporción considerable de su población pertenece a diferentes etnias y alrededor del 7% de ella no habla el español. Oaxaca también es una entidad federal donde la organización política está fraccionada en 570 municipios, algunos de ellos sin tener nada que administrar. Más del 50% de su población ocupada trabaja en actividades agrícolas de baja productividad; una porción difícil de cuantificar de la población labora en el sector secundario, es de artesanía o de industria familiar.

Antes de la descentralización el estado no contaba con un sistema propio, con excepción de 11 escuelas de preescolar, el 100% de los servicios de educación básica y normal era federal; aun en educación superior, sólo el 10% del subsidio a la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca era estatal. Esto no siempre fue así, “[...] la federalización (en el sentido que antes se le daba al término, de centralizar) de la educación en Oaxaca fue un proceso que tomó años y se debió más que nada a la pobreza, no a la falta de interés de los gobernantes o de la sociedad”.<sup>16</sup>

El gobernador Heladio Ramírez decretó la muda de la dirección de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Instituto de Estatal de Educación

<sup>15</sup> En mayo de 2004 se formó el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Tabasco (SITET) y la SET le transfirió su 50 por ciento.

<sup>16</sup> Entrevista con Alfonso Gómez Sandoval, director general del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, el 26 de febrero de 1996.

Públ  
los je  
de D  
corre  
comp  
Co  
la tra  
lidad  
local  
se re  
pitale  
del c  
de su

Nosot  
un to  
impos  
telese

No  
de la  
políti  
Nada  
discre

Norm

El tip  
con r  
apegi  
veces  
ro ma  
de es  
los de  
nas d  
órgar  
despu  
turas  
Jalisc

Pública de Oaxaca, donde concedió a la sección 22 del SNTE la designación de los jefes de cinco departamentos (que después subieron a ocho, en el gobierno de Diodoro Carrasco). Las fracciones que todavía administra el gobierno federal, corresponden a los cursos comunitarios por la vía del Conafe y los programas compensatorios.

Con todo y que el discurso del nuevo federalismo educativo pregona que con la transferencia de los servicios de educación pública a los estados habría posibilidades diversas de organización administrativa de acuerdo con las condiciones locales, la realidad es que la *ley de hierro* de la burocracia, de la que hablaba Weber, se reproduce con mayor fuerza. Hay cambios sí, la autoridad se asienta en las capitales de los estados, pero en un esquema de organización burocrática heredado del corporativismo. Un distinguido educador oaxaqueño lo puso en la perspectiva de su estado:

Nosotros planteamos la necesidad de trabajar bajo el concepto de educación básica [como un todo armónico], lo que implicaría no tener tantas direcciones y departamentos. Parece imposible ahora. Por ejemplo, tenemos departamentos de secundarias generales, técnicas y telesecundarias y es imposible romper los moldes; es imposible ofrecer un servicio general.<sup>17</sup>

No obstante que la sección 22 es la más organizada y una de las más beligerantes de la disidencia dentro del SNTE, no muestra una actitud diferente respecto a la política de colonización de las estructuras administrativas de la educación básica. Nada más hace público lo que en otros estados se pacta por medio de negociaciones discretas, como se verá con detalle en el siguiente capítulo.

#### *Normas únicas: Administración separada*

El tipo de *estructura dual* remite a entidades que contaban con un sistema propio, con relativa autonomía en su administración y dos secciones del SNTE, la local más apegada que la burocracia estatal. Antes del Acuerdo, en 13 estados coexistían —a veces sin relación alguna entre sí— dos subsistemas, el federal y el estatal; el primero más numeroso en matrícula, docentes y escuelas. Tras la firma del Acuerdo, 12 de esos estados crearon una Secretaría de Educación, pero mantienen separados a los dos subsistemas, si acaso bajo un solo mando formal, pero con estructuras y rutinas diferentes —y en algunas partes con normas que instituyen la separación— con órganos de dirección y control separados. Aunque algunos estados hayan eliminado después el órgano descentralizado, la administración sigue operando en dos estructuras separadas. Los estados que cubrió este estudio son Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla y Zacatecas.

<sup>17</sup> Entrevista con Javier Sánchez Pereyra, coordinador general de Educación Básica y Normal del IIEPO, el 16 de febrero de 1999.

## Nuevo León

Nuevo León no firmó el convenio para establecer Servicios Coordinados de Educación Pública en el gobierno de Miguel de la Madrid. El sistema de pensiones del gobierno local administrado por el Isssteleón estaba por encima de las prestaciones federales, en particular la jubilación dinámica y era apetecido por los dirigentes sindicales federales.<sup>18</sup> Razón por la cual la USED seguía prestando los servicios federales en 1992. En 1991, el gobernador recién electo, Sócrates Rizzo García, había creado una super Secretaría de Desarrollo Social. La administración de la educación local dependía de la Subsecretaría de Educación y Cultura.

Con la firma del Acuerdo se mantuvo la separación estructural entre los dos subsistemas; para la administración del transferido se promulgó, en junio de 1992, la ley que crea la unidad de integración educativa de Nuevo León. Tal unidad disfruta de personalidad jurídica y patrimonio propios. Poco después se creó la Secretaría de Educación y Cultura de Nuevo León con el fin de buscar la unidad de mando, aunque no funcional, de la educación en el estado. La sección 21 del SNTE representa a los maestros federalizados, y la 50 a los estatales. La homologación de los ingresos se dio modificando ciertos renglones, pero se mantuvo la estructura de prestaciones genéricas y específicas de cada subsistema.

Una de las características distintivas de la autonomía relativa que guardaba el sistema estatal, es que en la primaria los alumnos tenían cinco horas de clase diarias, mientras que el federal sólo impartía cuatro. Eso, más el control administrativo directo del estado y cierto orgullo regional, hacía que el sistema estatal fuera más apreciado por los padres de familia; había demandas para que se extendieran sus servicios, pero las restricciones financieras lo impedían, pues "el gobierno federal acapara los recursos fiscales y el SNTE nacional presionaba para que la sección 21 creciera más".<sup>19</sup> La sección 50 tenía influencia considerable en la administración del sistema estatal, en tanto que la 21 tenía colonizada la USED.

Las reformas legales y ciertas modificaciones en la estructura burocrática, así como la construcción de nuevas instituciones, promovieron cambios pequeños, aunque notables, en las rutinas y símbolos políticos, pero no radicales, más en la parte estatal que en la transferida. No ha habido integración de lo que antes estaba separado, la estructura dual sigue funcionando hasta el gobierno de Natividad González Parás (quien recobró para el PRI el gobierno local en 2003) y no se vislumbran perspectivas de que la fusión se llegue a dar en algún momento.

<sup>18</sup> Entrevista con María Guadalupe Hinojosa, subsecretaria de Servicios Educativos de Nuevo León, el 19 de abril de 1999. La jubilación dinámica se refiere a que los maestros y personal de apoyo que se pensionan reciben el 100% del salario base y los aumentos que se consigan para los trabajadores en activo.

<sup>19</sup> Entrevista con Jesús Macías Treviño, subsecretario de Educación Básica de Nuevo León, el 19 de enero de 2000. Maestros frente a grupo, directores de escuela y supervisores de ambos subsistemas, en grupos de enfoque realizados en Monterrey en 2000, refrendan la opinión de que el sistema estatal es más estimado por los nuevoleonenses.

Chih

Hast:  
que t  
del C  
depa  
secci  
los m  
de la  
resto  
Chih  
tes si  
la SEI

Pa  
zado  
En u  
se hi  
Gene  
rió co  
auna

Fr  
el est  
con '  
impic  
logré  
en 19  
despi  
duali  
nalid

Er  
se re:  
el SEI  
respc  
seccio  
que s

<sup>20</sup> E  
de los  
trevis:  
tamen  
recibí

<sup>21</sup> E  
era dir  
transfe  
en Chi



## Chihuahua

Hasta 1992, el gobierno de Chihuahua administraba un sistema estatal de educación que tenía casi el 30% de la matrícula total. El Departamento de Educación y Cultura del Gobierno del Estado se encargaba de la administración del sistema estatal. Este departamento estaba (y continuaba hasta el 2005) en manos de los dirigentes de la sección 42 del SNTE. Por medio de acuerdos políticos y a cambio de los favores que los maestros hacían a los candidatos a gobernador del PRI, éste entregaba las riendas de la administración del sistema a los dirigentes de la sección.<sup>20</sup> Al igual que en el resto del país, la sección 8 había colonizado a los Servicios de Educación Pública en Chihuahua. "Fuera del director general y de algunos administradores, los dirigentes sindicales nombraban y removían a su antojo a los altos funcionarios federales; la SEP lo toleraba."<sup>21</sup>

Para recibir lo que el gobierno federal transfirió, se creó un órgano descentralizado del gobierno estatal, Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH). En un principio, dado que el gobierno de Fernando Baeza estaba por concluir, no se hizo ningún cambio, el SEECH siguió funcionando como cuando era la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Situación que varió con el ascenso de Francisco Barrio, del PAN, al gobierno, en septiembre de 1992, aunado a la mudanza de personal directivo.

Francisco Barrio y el PAN tenían proyectos de modificar el sistema educativo en el estado, de retomar "la rectoría" en educación y unificar en un todo coherente y con "calidad total" a los dos subsistemas separados. Pero el conflicto político se lo impidió. La homologación de los ingresos de los trabajadores de los dos sistemas se logró después de años de pugnas y negociaciones; se promulgó la ley de educación en 1997 y en la forma hay unidad de mando, pero sólo en la forma. Ni con Barrio, ni después, con el retorno del PRI al gobierno local en 1998, se ha logrado la fusión. La dualidad persiste, los cambios en formas, ruinas y símbolos refuerzan la institucionalidad centralista y ratifican la disposición kafkiana de la estructura burocrática.

En Chihuahua la administración de la educación después de la transferencia se realiza en dos estructuras paralelas: la Secretaría de Educación y Cultura y en el SEECH; dentro de cada una de ellas, hay otras dos estructuras paralelas: una que responde a la autoridad del gobierno; la otra que representa los intereses de las secciones sindicales. Este paralelismo es la fuente de conflictos constantes y agudos, que se empalman con la política partidista y la presión del centro.

<sup>20</sup> Entrevista con Roberto Pimonceilly, asesor de la Dirección General de Educación y Cultura, y uno de los ideólogos del PAN en el estado, el 4 de octubre de 1999. Esta afirmación fue corroborada en entrevistas a otras personas, entre ellas, con Jesús Chacón (miembro de la sección 42), director del Departamento de Educación y Cultura durante el gobierno de Fernando Baeza Meléndez (1986-1992) y quien recibió los servicios descentralizados en 1992, el 4 de octubre de 1994.

<sup>21</sup> Entrevista con Francisco Javier Cháirez Almanza, el 10 de diciembre de 1998. En ese momento él era director general de Educación Básica y Normal y encargado de la dirección general de los servicios transferidos; de larga trayectoria en el sistema educativo estatal y federal (fue el primer "enlace" de la SEP en Chihuahua, después de la firma del Acuerdo).

ADOS  
del  
nes  
sin-  
ales  
ado  
ocal  
sub-  
2, la  
tura  
aria  
do,  
pre-  
: los  
a de  
a el  
dia-  
tivo  
más  
sus  
eral  
1 21  
ción  
asi  
nos,  
n la  
aba  
ron-  
ran

## Jalisco

Jalisco es uno de los estados que tenía un sistema propio robusto, con más de medio millón de alumnos de educación básica y normal bajo su control directo, más de dos mil escuelas y poco menos de 19 mil maestros. Estos y otros trabajadores de apoyo y no docentes están afiliados a la sección 47 del SNTE.

En 1989 el gobierno local instituyó la Secretaría de Educación y Cultura, formada por el Departamento de Educación Pública, que se hacía cargo de la administración del sistema escolar estatal, y la Dirección de Cultura. Con la firma del Acuerdo, las actividades de cultura pasaron a otra dependencia y, en 1993, se formó la Secretaría de Educación de Jalisco (SEJ). En ella se aglutinaron los servicios estatales y los Servicios Coordinados de Educación Pública, que administraba la educación federal.

El Osej, fue el receptáculo de los activos y actividades transferidos de la SEP al estado. Éste se hizo cargo de la administración mas nada cambió; en parte porque la inestabilidad política local lo impedía (un gobernador interino, Carlos Rivera Aceves, recibió la transferencia), en parte por la resistencia de los dirigentes de la sección 16 de aceptar la autoridad local. A pesar de la alternancia en el gobierno estatal del PRI al PAN y de que la Secretaría de Educación logró unidad de mando desde 1993, la separación de los dos antiguos subsistemas persiste y se manejan por separado; antes con una separación tajante entre la SEJ y el Osej, después con unidad de mando e integración formal, pero con estructuras paralelas. Como señalan Chavoya, Reynaga y Hernández, las diferentes reformas legislativas —hasta 1995— produjeron mudanzas leves en la burocracia, pero no una verdadera reforma administrativa. “Entre el subsistema educativo estatal y el federalizado existen diferencias organizativas, de sistemas y procedimientos, de funciones, de normatividad y de estructura presupuestal, a las que se unen una falta de flexibilidad y de adaptabilidad.”<sup>22</sup>

La ley de educación local no surgió de una iniciativa del gobernador Alberto Cárdenas, del PAN; fue una discusión en la que el Congreso local tomó la delantera. Los diputados del PRI y el PRD hacían mayoría y en las “consultas” lideraban maestros fieles a las directivas del SNTE. El Congreso decretó la desaparición del Osej y ordenó que se procediera a la integración de los dos subsistemas. La consecuencia fue la instauración de una estructura “matricial”. Eso “implica hacer coincidir dos líneas de mando jerárquico, de origen distinto con ciertos grados de autonomía territorial (por subsistema) o por servicio (jefe inmediato y jefe por función). Para que la nueva estructura funcionara mejor se creó una estructura de mando para operar con autoridad: la Subsecretaría de Educación.”<sup>23</sup>

El gobierno del PAN entendió que no se podría avanzar sin negociaciones intensas y sin reconocer la realidad: “La influencia de las secciones 16 y 47 en las estruc-

<sup>22</sup> María Luisa Chavoya, Sonia Reynaga y Lorena Hernández, *Perfil educativo en Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997, p. 39.

<sup>23</sup> Entrevista con Miguel Ángel Ruelas Rico, coordinador general de la SEJ (a cargo de la administración del sistema estatal), el 2 de diciembre de 1998.

turas  
[los  
iden  
que

—y  
jado  
cion  
gobe  
fuere  
con  
tiene  
[ante  
sabe

H  
form  
para  
patib  
dirig

San J

Ante  
nistr  
Secre  
de E  
a los  
agrup  
pequ  
Pa  
Mart  
dos:  
Com  
de 19  
labor  
cuan  
de 19

<sup>24</sup> J  
negoc  
<sup>25</sup> V

cargos  
<sup>26</sup> J

del SN  
la secc  
Admir

turas de mando del sistema educativo en Jalisco [...] Por eso acordamos con ellos [los dirigentes] que buscaríamos la integración, no la fusión. La fusión es perder la identidad; integrar es juntos pero no revueltos. La fusión representaba el temor a que desaparecieran las secciones y surgiera un nuevo sindicato."<sup>24</sup> Por esas razones —y quizá para mantener al secretario de Educación, Efraim González Morfín, alejado de la negociación política— el organigrama municipal estableció dos coordinaciones generales por subsistema. "A los coordinadores los designó el secretario o el gobernador, pero a los directores generales (los siguientes en la línea de mando) fueron de origen magisterial; designados por el secretario, pero previa negociación con los dirigentes sindicales, que las consideraban posiciones [...] El subsecretario tiene que lograr que los coordinadores, en especial el de los servicios integrados [antes federales], se subordinen y funcionen de acuerdo con las expectativas. No se sabe cuándo se acabará con esta estructura temporal."

Hasta el 2005 el desacoplamiento de los dos sistemas persistió; la integración formal sirvió para completar la homologación de salarios y prestaciones, así como para eliminar incidencias (docentes con plazas en ambos sistemas que eran incompatibles, pero que mantenían por "palancas sindicales" o había comprado algún dirigente histórico).<sup>25</sup>

San Luis Potosí

Antes de la transferencia de mayo de 1992, el gobierno de San Luis Potosí administraba alrededor del 18% de la matrícula en educación básica por medio de la Secretaría de Educación y Servicios Sociales del Estado. Los Servicios Coordinados de Educación Pública en SLP administraba la porción federal. La sección 52 agrupa a los docentes estatales; más del 90% de ellos con plazas en zonas rurales o ciudades pequeñas y medianas.

Para organizar la recepción de los servicios, el gobernador interno, Gonzalo Martínez Corbala, siguió una ruta más complicada (más kafkiana) que otros estados: creó dos organismos descentralizados, uno de ellos temporal. El primero fue la Comisión estatal de educación, creada por decreto del gobernador del 19 de mayo de 1992, que se encargó de recibir la transferencia y hacerse cargo de las relaciones laborales. Sólo hubo cambios en el personal directivo.<sup>26</sup> Esta Comisión desapareció cuando el gobernador sustituto, Horacio Sánchez Unzueta, tomó posesión en mayo de 1993 y creó la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SECE) y le en-

<sup>24</sup> Entrevista con Miguel Agustín Limón Macías, siendo subsecretario de Educación, a cargo de las negociaciones con el SNTE y la SEP, el 3 de diciembre de 1998.

<sup>25</sup> Véase nota de *Reforma*, "Acaparan sindicalistas plazas: Aparecen en la nómina estatal con múltiples cargos y hasta en distintas ciudades, pero están comisionados por su sindicato" (17 de junio de 2003).

<sup>26</sup> Para esta sección me baso en Claudia Santizo, *op. cit.*; en entrevistas con los dirigentes seccionales del SNTE, José Luis Britones, de la sección 26, el 9 de febrero de 1999, y Xicoencatl Turrubiarres Flores de la sección 52, el 10 de febrero de 1999, y con Eugenio Flores Villasuso, director general de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, el 11 de febrero de 1999.

ten-  
 tuc-  
 ajara,  
 istra-

erto  
 tera.  
 naes-  
 y  
 ncia  
 dos  
 mia  
 Para  
 para

dosó la administración de los servicios transferidos. En 1998, el gobernador constitucional, Fernando Silva Nieto (quien había sido secretario de Educación local) ordenó reformar la Ley Orgánica del Estado, en enero de 1998. La SEGE quedó con tres direcciones generales: la de Administración y Planeación, la de Educación, que administra los servicios federalizados, y el Sistema Educativo Estatal Regular (SEER) que (de facto, no de jure) es independiente de la SEGE y se rige aparte. Es una entidad colonizada por la sección 52.

La otra institución fue el Comité estatal para la reorganización educativa, como órgano *supervisor* (el vigilante, según Foucault), de la primera Comisión y de enlace con la Secretaría estatal.<sup>27</sup> Al igual que en otros estados, las secretarías de Finanzas y de Planeación forman parte de los cuerpos de dirección, organizan los aspectos burocráticos y se hacen cargo de la administración de los fondos. En San Luis Potosí, además de la duplicación de funciones entre la SEGE y los SEER, el gobernador Silva Nieto creó la dirección general de Gasto Educativo bajo su dependencia directa, para negociar con la sección 52. Los maestros estatales gozan de la jubilación dinámica, lo que fue motivo de conflicto por varios años con la sección 26 por el asunto de la homologación salarial y de prestaciones entre ambos subsistemas.

## Puebla

La educación básica en Puebla era administrada por la Secretaría de Educación y Cultura. Puebla, antes de la federalización, tenía un sistema de proporciones medianas, aunque menor a la mitad de lo que era el federal. El Conafe atiende a niños en zonas rurales marginadas, el remanente del gobierno federal.

Para completar la transferencia, la Dirección General de los Servicios Coordinados en el Estado, se transfiguró en el Instituto de Asuntos Educativos. Cuando Manuel Bartlett tomó posesión del cargo como gobernador, el 1 de febrero de 1993, anunció que estaba determinado a fusionar los servicios federales y estatales en una sola dependencia, con orientación única y una política homogénea para toda la educación en Puebla.<sup>28</sup> Ya en el gobierno, fusionó las dos instituciones en la Secretaría de Educación Pública estatal, como el punto de partida de reorganización del sistema educativo poblano. Luego, descentralizó los servicios administrativos a 10 regiones del estado, que agrupan a municipios vecinos y pronto estableció la unidad de mando como lo había anunciado en su programa educativo.<sup>29</sup>

La homologación salarial no representó un problema considerable ya que los sueldos y prestaciones entre docentes y trabajadores de los dos sistemas eran parecidos. Con excepción de los profesores de educación normal ya que en el sistema

<sup>27</sup> El Comité Estatal para la Reorganización Educativa y la Comisión Estatal de Educación, operaron hasta el 30 de marzo de 1993. El 1 de abril del mismo año se publicó, en número extraordinario del *Periódico Oficial del Estado*, el decreto mediante el cual se derogaron esos dos organismos, quedando en su lugar constituida la Secretaría de Educación Pública del Estado.

<sup>28</sup> Discurso de toma de posesión en *El Heraldo de Puebla*, 2 de febrero de 1993.

<sup>29</sup> Gobierno del Estado de Puebla, *Programa educativo poblano: 1993-1999*, Puebla, Secretaría de Educación Pública, 1993.

estatal,  
present

A lo  
estado  
seaban  
conflic  
ley de l  
graciór  
Morale  
Ahora  
cación  
una ur  
regiono

Esto  
(que a  
dicato  
con mi  
integra  
polític  
de Pla  
maestr  
pero se

Zacate

La tra  
ción. E  
visión  
citó lic  
a escas  
Sánche  
Seg  
Su art  
jurídico  
var co  
capaci  
LGE y  
investi  
anulac  
partici

<sup>30</sup> El  
apoyo é  
la secció

estatal, casi todos eran titulares de la mas alta categoria y los federales no. Esto re-presentó un conflicto para 400 profesores federalizados. No hubo homologación.

A lo largo de 1993 y 1994 hubo negociaciones y tironeos entre el gobierno del estado y las secciones del SNTF, debido a que los dirigentes de la sección 23 no de-seaban la fusión del instituto dentro de la estructura del gobierno del estado. Los conflictos eran hasta por el cambio de oficinas. A principios de 1994, se reformó la ley de la Administración Pública del estado y, en la forma al menos, se dio la inte-gración de los dos sistemas en una sola institución. En el gobierno de Melquiades Morales (1999-2005) hubo otras reestructuraciones en la organización burocrática. Ahora hay una estructura administrativa de tres subsecretarías: planeación, edu-cación básica y educación media; una coordinación de servicios administrativos y una unidad de desarrollo educativo, que se hace cargo de las delegaciones en las regiones de Puebla.

Esto no significa que la fusión sea un hecho consumado y que las secciones 23 (que aglutina a quienes eran maestros federales) y la 51 (a los del estado), y el Sin-dicato Estatal de Trabajadores de la Educación de Puebla (SETEP) busquen armonía con miras a la unificación.<sup>30</sup> Incluso, en 2005 continuaban mostrando oposición a la integración administrativa que ya se dio. "Con el fin de no tensar más las cuestiones políticas y responder a las demandas de las secciones del SNTF, en las subsecretarías de Planeación y Educación Básica hay dos coordinaciones, cada una atiende a los maestros de una y otra sección." La SEP de Puebla ya es una dependencia unificada, pero sólo en lo formal.

Zacatecas

La transferencia en Zacatecas fue pausada, sin alteraciones bruscas en la conduc-ción. El gobernador Cenaro Borrego era uno de los pocos que había tenido cierta visión de lo que se aproximaba y preparó la recepción. Aunque el gobernador soli-citó licencia para retirarse de su cargo (fue designado presidente del CEN del PRI), a escasos dos días de la firma del Acuerdo, el gobernador sustituto, Pedro de León Sánchez, decretó la creación del Instituto Zacatecano de Educación.

Según el planteamiento legal, ese instituto rebasaba la recepción de los servicios. Su artículo 4, en 18 fracciones diseña una institución vigorosa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente pero con la obligación de coadyu-var con la Secretaría de Educación y Servicios Sociales del Estado. Además, con capacidad de administración y diseño de políticas; se adelantó a la discusión de la LGE y estableció las facultades estatales en materia de administración, planeación, investigación, evaluación y diseño curricular (estas dos últimas funciones quedaron anuladas con la promulgación de la LGE en julio de 1993). En su junta de gobierno participaban los secretarios de Finanzas y de Planeación, así como el director ge-

<sup>30</sup> El SETEP se formó con maestros disidentes de la sección 51, en 1984; se consolidó en 1985 con el apoyo del gobernador Jiménez Morales. Entrevista con Ignacio Rossains Carrillo, secretario general de la sección 51, el 1 de enero de 1999.

neral de Asuntos Jurídicos del Estado y otros dos representantes del gobernador.<sup>31</sup> El hecho de que los secretarios de Finanzas y de Planeación fueran parte de su órgano de gobierno indicaba la preocupación de los políticos locales de no dejar la administración educativa en manos de la burocracia federal tradicional y de tomar el mando.

La confección de ese decreto no pudo hacerse en dos días. El gobernador Borrego era uno de los más convencidos de que la educación debería ser responsabilidad de los estados. Él tomó parte activa en las escasas negociaciones con la SEP previas a la transmisión de los servicios federales a Zacatecas, al grado de que el decreto de creación del Instituto preveía que se hiciera cargo de funciones que no se contemplaban en los pactos adyacentes al Acuerdo.<sup>32</sup>

A pesar del espíritu de creación del Instituto, en los hechos se dedicó a administrar la transferencia y a negociar con la sección 34 del SNTE, pero bajo el mando de políticos locales. En enero de 1993, ya en el gobierno de Arturo Romo Gutiérrez, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, desapareció la Secretaría de Educación y Servicios Sociales y creó la Secretaría de Educación y Cultura.<sup>33</sup> Por la vía de los hechos, el Instituto se fusionó con la SEC. Se estableció la unidad de mando bajo la figura del secretario. Pero la separación continuó. Se establecieron dos subsecretarías, "A" para atender los servicios transferidos y las demandas de los trabajadores adscritos a la sección 34 del SNTE; y la "B" para los servicios estatales y docentes afiliados a la sección 58. "Las direcciones administrativas, como las de Planeación, Técnica y Administrativa, unifican las acciones de ambos sistemas."<sup>34</sup>

De 1992 a 2005, la matrícula en educación primaria disminuyó en casi el 15%, pero la secundaria aumentó en más del 150%. La dinámica demográfica de Zacatecas es más acentuada que otras entidades por la fuerte migración a Estados Unidos.

La homologación de salarios no representó problema serio dada la cláusula de automaticidad que tenía la sección 58; los ingresos eran similares. Pero en la rama de prestaciones las diferencias eran grandes. Los maestros federales estaban y siguen adscritos a los servicios médicos y de pensiones del ISSSTE, en tanto que los estatales están afiliados al IMSS y su pensión se maneja en un fondo aparte. Una prestación a los maestros de la 58, los servicios cocurriculares; además de descalabros financieros, significó un conflicto político que tomó años resolver.

<sup>31</sup> Gobierno del Estado de Zacatecas, "Decreto por el cual se crea el Instituto Zacatecano de Educación", *Periódico Oficial*, 20 de mayo de 1992.

<sup>32</sup> Entrevista con Esaú Hernández, quien fue secretario de Educación y Cultura de Zacatecas y funcionario de carrera en la educación pública federal, el 20 de agosto de 1999. Opinión refrendada por Marco Antonio Ortiz Núñez, representante de la SEP en Zacatecas después de la descentralización, en la misma fecha.

<sup>33</sup> Gobierno del Estado de Zacatecas, "Reformas a la Ley orgánica de la administración pública", *Periódico Oficial*, 9 de enero de 1993.

<sup>34</sup> Entrevista con Eduardo Mungaray Rico, director de Planeación de la SEC, el 16 de agosto de 1999. Él es un profesor vanguardista de viejo cuño que lo mismo expresó críticas a los disidentes de izquierda que a los institucionales; éstos porque cambiaron de bando sin ningún rubor.

*Una ley, estirpes divididas*

Los seis estados que antes del Acuerdo tenían sistemas casi del mismo tamaño que el federal, sostenidos con recursos propios y con docentes más apegados a una cultura local, fueron los que cedieron más autonomía en términos formales. Pero también donde las dificultades para la integración son mayores, aun en Veracruz, que nunca engendró un órgano descentralizado. En esos estados, de *estructura escindida*, la fusión parece imposible, los intereses de las secciones del SNTE o de otras organizaciones, frenan cualesquiera iniciativas en esa dirección. Los estados de México y Veracruz servirán para documentar esta categoría.

## Estado de México

El estado de México tiene una tradición de política educativa propia, en ciertos momentos a contracorriente de la del gobierno federal; sobre todo durante los años de la educación socialista. Mas tarde, el gobernador Isidro Fabela apoyó la política de la unidad nacional, pero se opuso a los sindicatos nacionales.<sup>35</sup> En ese tiempo hizo raíces el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, que es independiente y agrupa mas maestros que las dos secciones del SNTE en el estado. La administración del sistema esta a cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social. Tanto en matrícula como en el número de escuelas y maestros, el sistema estatal era mayor que el federal antes de la descentralización.

Rogel destaca que desde la década de los sesenta, el estado de México se caracteriza por: [1] Ser la principal entidad urbana del país, ya que integra a los municipios conurbados de la zona metropolitana del valle de México (con conurbas marcadas entre riqueza y pobreza); también aloja a la zona metropolitana del valle de Toluca, la sexta en importancia en México. [2] Acusar las tasas de crecimiento poblacional más altas del país (en especial por recibir casi medio millón de migrantes por año), que implica una demanda fuerte de servicios sociales. Este crecimiento es más agudo en los municipios conurbados a la ciudad de México. [3] La existencia de amplias zonas rurales e indígenas que compiten en desventaja con las áreas urbanas por los recursos.<sup>36</sup>

El estado de México es la entidad que destina mas recursos a la educación y la que tiene el sistema educativo local mayor del país: más de tres millones de alumnos en 2003, más de 120 mil maestros y casi 16 mil escuelas, que incluye a 36 escuelas normales estatales. El gobierno federal opera, por medio del Conafe, 987 escuelas unitarias o multigrado en las zonas indígenas apartadas. Para administrar las relaciones laborales con los maestros, a principios de los sesenta, el gobierno federal acordó con el SNTE crear una sección sindical nueva en el valle de México, la 36. La sección 17 aglutina a los maestros del valle de Toluca y del resto del estado.

<sup>35</sup> Cf. Eugenio Martínez Gutiérrez, *Política educativa del estado de México: 1910-1950*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1990, pp. 202-210.

<sup>36</sup> Rosario Rogel, *op. cit.*

Para recibir la parte federal que se transfirió al gobierno local, la Dirección de Servicios Coordinados en el Estado, se transformó en los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). La transferencia incluyó todo, el mismo edificio, el mismo director general, los funcionarios y el personal. El presidente del Consejo Directivo del SEIEM es el secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social y "prácticamente ésa es la única relación directa que tenemos con el gobierno del estado. La otra es que nos hace llegar los recursos que nos autorizan en México".<sup>37</sup>

La homologación salarial y de prestaciones no significó un problema serio ya que eran parecidas desde mediados de los setenta. Además, las dos secciones del SNTE aceptaron que se hiciera en plazos razonables, se completó en diciembre de 1994. El gobierno del estado no tiene la intención de fusionar a los dos sistemas. "Las condiciones son difíciles; así funciona bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que les siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras [...] No tiene caso fusionar [...] Eso generaría problemas donde no los hay."<sup>38</sup> La fusión de los subsistemas no fue una meta de los gobernadores Emilio Chuayffet, César Camacho y Arturo Montiel, quienes se sucedieron en el cargo desde 1993.

### Veracruz

Veracruz es uno de los estados que tenía un sistema estatal de educación desarrollado y una historia de política educativa propia. Es una entidad que gastaba cerca del 40% de su presupuesto en educación. Además, es uno de los cinco estados que no consideró conveniente crear una institución descentralizada para recibir las transferencias del gobierno federal. Dentro de la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) se le dio cabida al 67% de la matrícula que era federal. A pesar de que hay unidad de mando, y el secretario es designado por el gobernador en turno y aquél designa a su vez a los funcionarios importantes, hay un cisma entre los dos antiguos subsistemas.<sup>39</sup>

La historia de la educación pública en Veracruz es rica y sus habitantes están orgullosos de su tradición cultural y pedagógica. En Veracruz el gobierno local erigió las primeras escuelas normales que en el siglo XIX representaron una avanzada para impulsar a escala nacional una reforma en la educación elemental acorde con la política liberal de la época. También fundó escuelas cantonales (una denominación al margen de la ley que servía para agrupar a varios municipios bajo un jefe político), después municipales. En el siglo XX la política educativa se concentró en la Dirección General de Educación Popular, que coordinaba la educación prees-

<sup>37</sup> Entrevista con Manuel Garza Caballero, director general del SEIEM y antes de los Servicios Coordinados, el 25 de octubre de 1994.

<sup>38</sup> Entrevista con Efrén Rojas Dávila, secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del estado, el 25 de octubre de 1994.

<sup>39</sup> Entrevista con Roberto Bravo Garzón, secretario de Educación y Cultura de Veracruz, el 23 de mayo de 1996.



colar, primaria, secundaria, de bachillerato y normal.<sup>40</sup> La inspiración socialista de la educación estuvo vigente en la constitución del estado (artículo 68) hasta 1993, cuando se reformó para poner a discusión el proyecto de Ley de Educación del Estado.<sup>41</sup> Además de las dos secciones del SNTTE (la 32 para los federalizados y la 56 para los estatales), en Veracruz, los maestros están organizados en otros seis sindicatos, algunos pequeños, otros con varios miles de agrumiados.

Debido a la separación de los dos subsistemas, la homologación de los salarios de los trabajadores de la educación representó aprietos; los fondos que envió el gobierno federal sirvieron para que los maestros de la sección 32 se nivelaran con los estatales; menos en los servicios de pensiones y la jubilación dinámica. "Por la falta de comunicación [entre los dirigentes de la 32 y los sindicatos locales] se dieron casos de no homologación de los de tiempo completo en la carrera magisterial (en el caso de los estatales eran de tiempo completo los que cumplían 20 años). La homologación fue la caja negra muy costosa, implica pagar un montón de cosas."<sup>42</sup> La homologación significó que al igual que en Nuevo León, el calendario escolar en primaria se redujera una hora diaria. También implicó que el estado aceptara la doble plaza, "Que era un vicio federal. La ciudadanía resintió esa merma."<sup>43</sup>

El hecho de que la SEC recibiera los servicios federales, no significó que hubiera una fusión orgánica, sólo nominal. Incluso, desde el comienzo se notaron las diferencias entre las dos "culturas" magisteriales; los maestros de la sección 56 y de los sindicatos independientes en su mayoría son de Veracruz; no era el caso de los *transfidos*, que venían de varios estados de la República. Estos no se identificaban con la historia y costumbres *jarochoas*. El Ejecutivo estatal brindó pleno apoyo al sector, cuya área triplicaba sus dimensiones de un día para otro. Sin embargo, le fue difícil hacer valer su autoridad sobre los mandos medios afines a la sección 32. La parte oficial hizo esfuerzos para ejercer controles sobre los docentes transferidos, lo que atenuó por tiempo breve la colonización de las dependencias federalizadas. En el gobierno de Miguel Alemán, en 1998, hubo reformas administrativas. La SEC creció en su organización, se hicieron intentos por dar cierta unidad a cuestiones técnico-curriculares, todo ello mediado por la escasez de recursos (generada, según declaraciones de altos funcionarios locales, por adeudos que el gobierno federal acumuló con el sector educativo veracruzano) y por un alarde publicitario: "La reforma educativa más importante del país", rezaban algunos carteles. Se pretendió fortalecer la figura del secretario (incluso con la mejora física de sus oficinas, que mayores avances.

<sup>40</sup> Cf. La magnífica antología compilada por Angel J. Hermida, *Historia de la educación en el estado de Veracruz*, Xalapa de Enríquez, Ediciones Normal Veracruzana, 1986.

<sup>41</sup> Angel J. Hermida Ruiz (comp.), *Legislación educativa de Veracruz*, t. II, vol. 6, Xalapa de Enríquez, Gobierno del Estado-SEC, 1994, pp. 283-288.

<sup>42</sup> Entrevista con un alto funcionario de la SEC, el 29 de enero de 1999. El me pidió que guardara su nombre. Fue un informante de primera línea, con una mente analítica y puntos de vista heterodoxos.

<sup>43</sup> Entrevista con Roberto Garzón, citada.

comprendió pintarlas de colores amables, salas de espera amplias y muebles cómodos), las áreas de planeación se robustecieron. Pero se institucionalizó la separación entre los estatales y los transferidos al tener coordinaciones administrativas aparte; la federalizada, que es la mayor parte, colonizada por la sección 32 del SNTE, y en menor medida la parte estatal, por la sección 56 y por los sindicatos locales.

#### NUEVAS INSTITUCIONES, MISMO CONTRATO

El movimiento descentralizador tuvo consecuencias. En el SEM y en cada uno de los estados surgieron nuevas instituciones y se reformaron las preexistentes; pero no hubo una reestructuración burocrática de fondo. Las normas federales se reprodujeron en los estados con efectos positivos, pues se mejoraron ciertas cuestiones que gravitaban sobre el sistema, aunque no se resolvieran del todo. Por ejemplo, en varios estados se redujeron las incompatibilidades, había maestros, directores y supervisores que tenían dos, tres o hasta más plazas de tiempo completo (en especial si eran cercanos a la dirigencia sindical) u horas en secundaria que eran incompatibles entre sí. Se forzó a cientos de docentes a renunciar a la menos atractiva o a la de menor antigüedad.<sup>44</sup> No se anuló la doble o hasta la triple plaza donde los maestros probaban que no se empalmaban sus horarios.

La mayoría de los estados aprovecharon las unidades regionales de los Servicios Coordinados de Educación Pública o de la USED para desconcentrar su burocracia. En términos generales, esas unidades se encargaban de pagos, recolección de estadísticas para la planeación detallada, gestionar permisos y licencias para los trabajadores, resolver problemas de mantenimiento de planteles y relaciones con padres de familia (recibir quejas, parecía lo más frecuente). Pero en otros como en Puebla se expresaba una racionalidad acorde con principios de la burocracia moderna. La SEP estatal transformó los cuatro departamentos de servicios regionales federales (que nada más hacían los pagos), los creció a 10 y los denominó coordinaciones de desarrollo educativo (Cordes); luego instituyó otros cuatro para la zona metropolitana de la ciudad de Puebla.<sup>45</sup>

Con base en la experiencia posterior al Acuerdo, en el gobierno de Ernesto Zedillo, la SEP continuó con el modelo de descentralización administrativa y concentración del poder: transfirió a los estados el control administrativo de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, el Conalep, y luego, tras las

<sup>44</sup> En Veracruz se consiguió que los maestros renunciaran al menos a dos mil plazas. "También sirvió para deshacernos de algunos *aviadores* del sistema federal, algunos ni siquiera vivían en la entidad." Entrevista con Roberto Bravo Garzón, citada.

<sup>45</sup> Entrevista con Juan Antonio Badillo, secretario de Educación Pública en el estado, el 14 de diciembre de 1998. En su opinión, la reestructuración burocrática "permitió que el 95.8% de los expedientes del personal fueran enviados a las Cordes, que se actualizará el inventario de los bienes muebles de la SEP y se desconcentrara el almacén general. Asimismo, se constituyeron las carpetas únicas de información del docente, director y supervisor escolar, con el fin de evitar duplicidad o carencia de información y de esta manera coadyuvar a la simplificación administrativa".

reformas a la ley de Coordinación Fiscal de 1998, endosó a los municipios los fondos para la construcción y mantenimiento de escuelas. La descentralización del CAPFCE significó ahorros en la construcción de espacios escolares y equipamiento básico. Por ejemplo, en San Luis Potosí, con la asesoría de la SEGE, los municipios edifican por administración directa. "Lo que permite economías considerables, pues con lo que antes el CAPFCE construía un aula, ahora se pueden construir hasta tres, con materiales y mano de obra locales [...] Antes casi todos los concursos los ganaba una empresa de Jalisco."<sup>46</sup>

En los meses inmediatos a la transferencia, todos los estados que tenían sistemas federales enfrentaron problemas administrativos. Los cheques de la Tesorería de la Federación con los que se pagaba a esos tabajadores eran de curso corriente, cual-quier comercio los aceptaba, aun en poblaciones remotas. No era el caso con los cheques de las secretarías de Finanzas de los gobiernos locales (en algunos hasta los bancos ponían peros para aceptarlos). Estados como Veracruz y Oaxaca tardaron más de un año en resolver esos problemas.

El asunto de fondo, la fusión de los dos subsistemas no se ha logrado. Una de las apuestas de racionalidad administrativa fue que con la descentralización se evita-rian las duplicidades y el despilfarró. En los estados con estructura dual y los de se-paración completa, no hay tal disminución; las nóminas se pagan por separado, las de los docentes estatales por las secretarías de Finanzas; se empalman y compiten las zonas de supervisión y las jefaturas de sector de origen federal con los departa-mentos de servicios de educación básica de los estados.

Aparte de las estrategias diferentes de cada uno de los gobiernos estatales, hay dos factores de administración pública que atraviesan al sistema. Se deben a fallas en el diseño institucional, costumbres burocráticas, tradiciones locales y problemas estructurales de largo plazo. Estos se reproducen en cada región y estorban la inte-gración de los antiguos subsistemas.

En primer lugar, las diferencias en los escalafones y los deseos de los maestros de migrar de las zonas rurales a las urbanas. El escalafón de los antiguos maestros federales era más esturcio y por lo tanto las prestaciones no monetarias (traslados a zonas urbanas, puntos por desempeño) eran difíciles de conseguir. En conjunto, los maestros federalizados tienen más puntos que los que eran estatales; esto por prestar servicios en zonas rurales y alejadas. Por otra parte, los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las áreas rurales. Si se diera la fusión integral, un porcentaje alto de los antiguos maestros federales tendría derecho a plazas en las ciudades y los maestros estatales tal vez serían desplazados a las zonas rurales o mar-ginadas de las urbes. Lo cual representaría conflictos inimaginables.

En segundo lugar, los diferentes sistemas de seguridad social tampoco se pueden fusionar de inmediato y tal vez ni siquiera en el mediano plazo. Si bien en términos generales los maestros federales tenían mejores prestaciones generéricas que los de los

<sup>46</sup> Entrevista con Ana María Aceves, secretaria de Educación del Gobierno del Estado, el 12 de febrero de 1999.

estados, algunos beneficios de los estados (préstamos hipotecarios, créditos de corto plazo) se podían conseguir más rápido o eran mejores (pensiones, jubilación dinámica y obtener pronto una plaza urbana). Esta situación varió mucho con el paso del tiempo y de estado a estado. Por ejemplo, en términos financieros no es posible descapitalizar al ISSSTE y trasladar los fondos de pensiones acumulados a los estados; tampoco es seguro que los gobiernos locales quisieran hacerse responsables de carteras (en particular de créditos hipotecarios) que se pagarán en plazos largos y con intereses por abajo de la inflación. En otros estados, como en Zacatecas, se tendría que indemnizar al IMSS para transferir los contratos de servicios médicos y trastocaría a una institución sana que administra los fondos de jubilación de los trabajadores del estado. Esto produce una situación excepcional. No se pueden transferir los fondos de pensiones a los estados porque se descapitalizaría el ISSSTE pero eso —y aquí la paradoja— no capitalizaría los sistemas de seguridad social de cada entidad federal.

La transferencia provocó cambios institucionales en los estados y la matriz de la administración pública varió en su contenido, pero no la esencia del control burocrático. La idea central del modelo formal weberiano supone que las instituciones se estructuran de manera jerárquica donde el funcionariado se guía por planteamientos de la racionalidad burocrática, pero esa visión es engañosa.

#### (DES)CONTROL BUROCRÁTICO

La gobernación del SEM se apoya en normas estatuidas (la constitución, la LGE y leyes de educación locales, así como otras de menor rango, que implican atribuciones fijas); una jerarquía funcional (alta, media y baja burocracias); todas las normas son sujetas de aprendizaje. No obstante, las reglas del juego político y las tradiciones corporativas, subvierten el orden formal. El paradigma weberiano es útil para el análisis de la dominación burocrática legal, pero hay fuerzas que tienen influencia y poder que exceden el orden institucional y fraguan acciones y respuestas de la autoridad que erosionan la legitimidad del Estado.

#### *Jerarquía y atribuciones: El modelo formal*

Las normas casi siempre tienen tras de sí una racionalidad. Aunque el lenguaje burocrático es ambiguo y farragoso, las competencias de los funcionarios y las líneas de mando quedan claras, más por los diagramas de organización que por precepto escrito. Un supervisor de secundarias lo expresó con lucidez: "Sé cuál es mi lugar, dependo de la jefa de sector y los directores del plantel son mis subordinados [...] lo dice el organigrama."<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Las citas de supervisores, directores de escuelas, maestros frente a grupo, estudiantes y padres de familia que aparecen en este y subsecuentes capítulos son testimonios obtenidos mediante grupos

STADOS  
corto  
dinam  
l paso  
posible  
rados;  
le car-  
y con  
ndria  
ocarta  
es del  
ondos  
qui la  
deral.  
de la  
buro-  
ciones  
antea-

Aparte de la LGE y las leyes de educación de los estados, los funcionarios se rigen por un cúmulo de ordenamientos de donde extraen sus funciones. Un listado breve servirá para ilustrar el punto: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, leyes de responsabilidades de los servidores públicos en diversos estados (a veces con títulos diferentes), Ley sobre la Bandera, el Escudo e Himno Nacionales, Ley del ISSSTE; reglamentos como el de las Condiciones Generales de Trabajo (hoy de alcance nacional después del Acuerdo y los procesos de homologación), reglamento de los consejos estatales, técnicos o de participación social, además de los acuerdos secretariales que cobran fuerza *normativa*.<sup>48</sup> Además, cada programa tiene su reglamento o reglas de operación propias.

Como no se han consolidado las reglas del equilibrio de poderes democráticos, las luchas políticas tienen consecuencias en la administración pública. Un ejemplo (que evoca imágenes kafkianas) fue la *orden* que la Cámara de Diputados dio al Ejecutivo para que *nacionalizara* las ramas del gobierno federal y ahorrara recursos. Le impuso que no debería haber más de tres subsecretarías por cada secretaría de Estado.<sup>49</sup> La SEP ya había comprometido un reordenamiento y simplificación administrativo de que hubiera avanzado; la orden de los diputados fue un incentivo poderoso.<sup>50</sup>

La columna vertebral de la organización es por el tipo de servicios. Las tres subsecretarías son de Educación Básica, Media (Superior) y Superior. Hay dos empujadas sustantivas. La primera es la migración de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como órgano desconcentrado de la SEP. La segunda es que desaparece la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT), un viejo sueño de varios secretarios que no pudieron *quebrar* el dominio de los ingenieros y técnicos que la colonizaron desde su fundación (véase organigrama vigente).

Ese grupo de presión diseñó la SEIT como una secretaría dentro de la SEP, controlaban desde escuelas secundarias hasta doctorados. Por presiones del sindicato la Dirección General de Educación Secundaria Técnica quedó como un *chipo* dentro de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Esta estructura de altos grados de autonomía (sin sustento de la norma), opera fuera de la influencia de la Subsecretaría de Educación Básica y genera conflictos con las autoridades de los estados ya que desde allí mantiene los lazos corporativos con las secundarias técnicas en todo el país. Un saldo pendiente que demuestra la influencia y el poder de grupos de presión cuyas acciones ilegítimas se institucionalizan. Hubo un acto de magia tipo

de enfoque. Estos se realizaron en los estados bajo estudio entre noviembre de 2000 y junio de 2001. Los investigadores nos comprometimos a mantener en reserva sus nombres y las denominaciones de sus centros de trabajo o estudio.

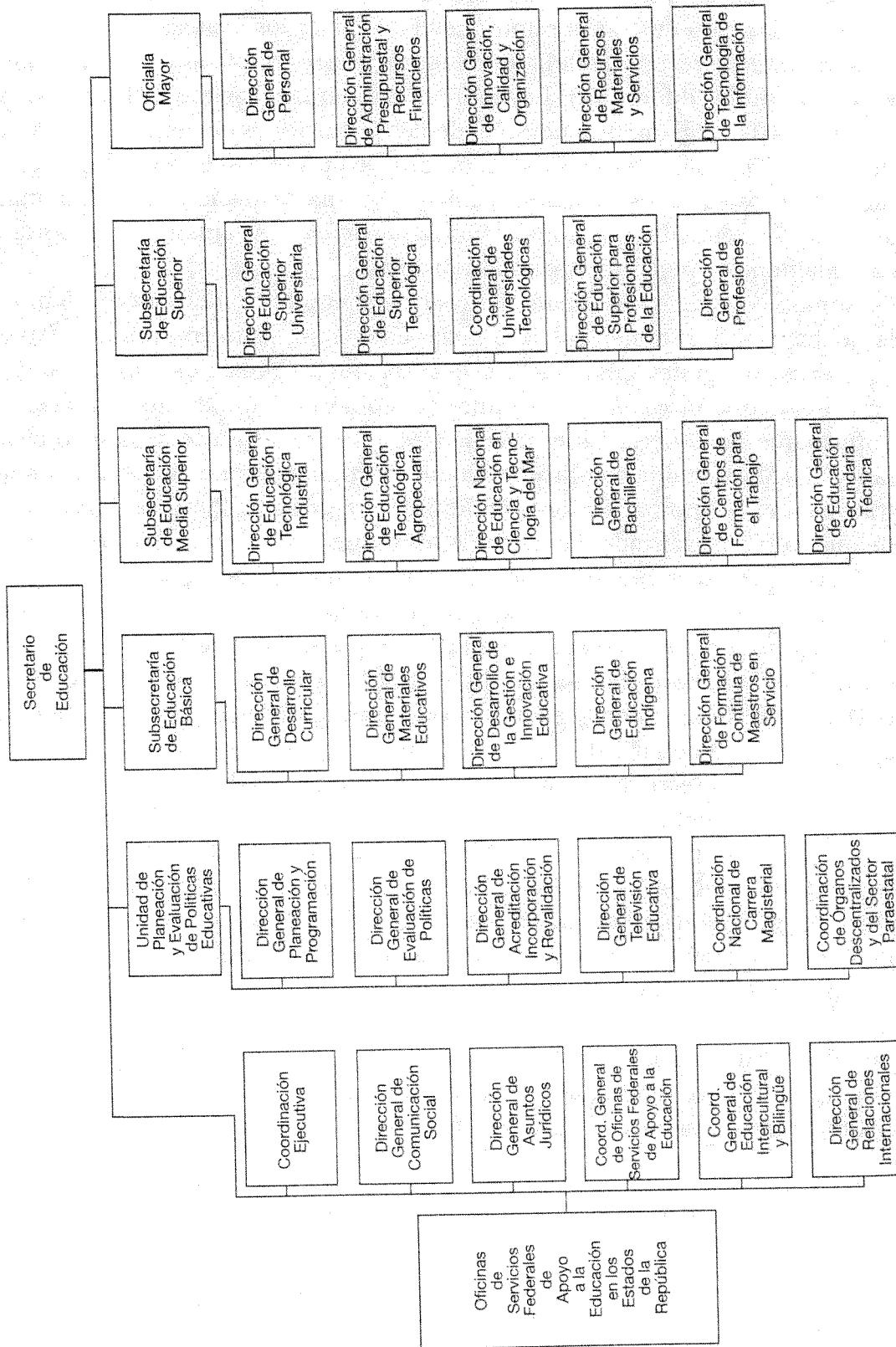
<sup>48</sup> Hedefonso Osorio Cardenas, *Normatividad escolar*, Naucajpan, estado de México, Edición del autor, 1998. El es un supervisor que compiló las normas federales y locales que afectan la vida del magisterio.

<sup>49</sup> Cámara de Diputados, *Decreto de presupuesto de egresos de la federación 2004*, <http://www.camara-de-diputados.gob.mx>, consultada en octubre de 2005.

<sup>50</sup> Los párrafos que ilustran el punto se basan en Poder Ejecutivo Federal, "Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2005.

je bu-  
lineas  
cepto  
lugar,  
s [...]

ORGANIGRAMA DE LA SEP, VIGENTE A PARTIR DE 2005



Gato  
 Todo  
 secto  
 sus p  
 T  
 depe  
 Repi  
 zaba  
 el IN  
 min:  
 de A  
 cuer  
 L  
 bar  
 ción  
 recu  
 prog  
 rela  
 país  
 sum  
 E  
 de c  
 ción  
 den  
 adm  
 las r  
 sinc  
 en  
 F  
 dep  
 esta  
 dire  
 la, l  
 jera  
 par  
 los  
 el p  
 apli  
 cur  
 nac

*Gatopardos*: no se eliminó una sola plaza ni hubo quejas en los tribunales laborales. Todo el mundo oficial quedó contento: los diputados se sintieron obedecidos, el sector modernista puso en marcha una reforma administrativa y el SNTF mantuvo sus parcelas, con el yerno de la presidenta agregado.

Tanto en el anterior como en el nuevo, el contacto de la SEP con los estados depende del secretario. En el organigrama viejo, era la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas. Era una oficina que organizaba las actividades de la Secretaría en los estados, como la educación tecnológica, el INEA o el Conafe. El nombre de los titulares era de representante. La nueva denominación del órgano es Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación. El simbolismo paternalista —acaso involuntario— es elocuente: los estados *necesitan* apoyo, el centro se los proporciona.<sup>51</sup>

La alta burocracia se encarga de precisar el currículo nacional, elaborar y aprobar los libros de texto oficiales, la planeación nacional, marcar las pautas de evaluación, concentración de estadísticas, preparación de presupuestos, transferencia de recursos a los estados y a las instituciones autónomas, formulación y seguimiento de programas nacionales, producir estándares y procedimientos de carácter general, las relaciones con otras dependencias, el Congreso, organismos multilaterales y otros países y, la actividad preponderante, llevar el contacto con la cúpula del SNTF. En suma, se dedica a definir las políticas generales y tomar las decisiones estratégicas.

En los estados se reproduce ese esquema de funcionamiento, más nítido en los de organización simple, pues nada más hay una línea de mando. En los de organización dual y escindida la situación es problemática ya que dentro de la misma dependencia hay dos subsecretarías —o direcciones o coordinaciones generales— para administrar las porciones transferidas a las estatales. Las autoridades mantienen las relaciones directas con los secretarios generales de las secciones del SNTF o con sindicatos independientes, como en el estado de México, Veracruz y, desde 2004, en Tabasco.

Por debajo de ellos, con líneas jerárquicas claras, hay directores de área, jefes de departamento y jefes de sector (o jefes de enseñanza en la nomenclatura de algunos estados). En el lenguaje del SEM se los denomina mandos medios y tienen la jefatura directa de los servicios, de ellos dependen los supervisores, los directores de escuela, los docentes y demás trabajadores. La mayor parte de estos funcionarios asume las jerarquías estatales pero responden a normas generales. La burocracia media es la parte cardinal del funcionamiento, sus miembros se desempeñan como goznes entre los mandos superiores y el resto del sistema educativo, algunos tienen contacto con el público, aunque no frecuente. Las funciones propias de su encargo incluyen aplicar las normas, diseminar las estrategias de arriba abajo y procurar que se cumplan las metas. Además, se encargan de organizar la ejecución de los programas nacionales, recolección de formas y estadística regional.

<sup>51</sup> Al comienzo de la descentralización, el secretario Ernesto Zedillo, deseaba una agencia pequeña, de bajo perfil y se denominaba Oficina de Enlace de la SEP. El centralismo burocrático pronto recuperó dimensión.

Los supervisores y directores de plantel son el eslabón común de la burocracia educativa. Sus funciones y actividades derivan de normas imprecisas que conducen a rutinas excesivas. Un supervisor cualquiera, tiene que cumplir su tarea en cinco fases: planeación, organización, integración, dirección y control. No parece exagerado. Sin embargo, las normas que revisa Calvo Pontón enumeran 21 funciones técnico-administrativas y 12 técnico-pedagógicas, que se correlacionan con 26 de los directores y nueve de los maestros frente a grupo. Otra norma relaciona 12 funciones del supervisor, con 20 del director y 22 de los docentes. Además, un menú de 155 “sugerencias” de actividades de los supervisores, muchas de ellas contrapuestas entre sí.<sup>52</sup> Hay 18 tipos de supervisor, de primaria, secundaria, preescolar, telesecundaria y de educación indígena, entre otras.

Los directores, además de administrar el patrimonio —siempre raquíutico— de su escuela, son responsables de que funcione el Consejo Técnico Escolar, tienen autoridad —mas no poder— para hacer que los maestros acudan a clases, cumplan con los programas oficiales y realicen la evaluación del alumnado. Asimismo, evalúan el desempeño de los docentes, llevan las relaciones con la asociación de padres de familia y representan a la escuela ante las autoridades superiores. El director llena la Forma 911 para la estadística escolar en cada ciclo, rinde informes, llena formularios —a veces con los mismos datos solicitados en un formato distinto por otra dependencia—. Eso abraza la confección de más de 100 documentos por año. También es el responsable de la infraestructura y de ordenar las tareas de mantenimiento y limpieza de la escuela.<sup>53</sup>

Con las ambigüedades, los excesos de normas y las cargas de trabajo que ese entramado supone, un análisis con más detalle mostraría que la racionalidad que Weber le columbra a la burocracia profesional, no es un atributo vigente en el SEM. Fuera de las líneas de mando, no hay claridad en cuanto a las funciones, son muchas, a veces superpuestas con otras que en lugar de conducir a rutinas que “disminuyan la ansiedad”, como sugiere Giddens, producen hábitos y costumbres que desprestigian al sector público en su conjunto.<sup>54</sup>

### *Aprendizaje profesional*

En el régimen de la Revolución mexicana se hablaba de profesionalizar a la burocracia —creación de institutos de administración pública, incorporación de egresados de la educación superior a puestos de dirección y la división del sector público en áreas especializadas—, pero los procesos de aprendizaje eran empíricos. Aunque ya entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pú-

<sup>52</sup> Beatriz Calvo Pontón *et al.*, *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2002, pp. 49-54.

<sup>53</sup> De ocho grupos de enfoque con directores.

<sup>54</sup> Cf. Ira J. Cohen, *Teoría de la estructuración: Anthony Giddens y la constitución de la vida social*, México, UAM-Iztapalapa, 1996.

blica F  
en la c  
nariad  
camino

Tan  
cracia  
y esco  
No toc  
depen  
riencia  
den en  
nunca  
—o re  
presi  
cionar  
armar

El p  
rra, de  
ña. La  
descor  
dizaje  
de la e  
años, q  
manec  
ejempl  
ratifica  
rias de

La r  
tica en  
tiene r  
(al me  
tros, as  
adscrip  
servicio  
narios  
implíci

Aun  
lizar a  
sus tar

<sup>55</sup> Po  
Federal”

<sup>56</sup> De  
Toluca, e



blica Federal y su reglamento, es posible que sólo modifique en la forma las ruinas en la contratación, la evaluación, el desarrollo, el ascenso y los incentivos del funcio-

nariado, mas no la esencia de la racionalidad burocrática.<sup>55</sup> Otros estados siguen ese camino con el fin de que "los servicios del gobierno sean de calidad".

Tanto en el gobierno federal como en los estados, el reclutamiento de la buro-

cracia alta es por designación política, el presidente y los gobernadores son electos y escogen para sus gabinetes a amigos, correligionarios y políticos de grupos afines.

No todos, pero sus saberes emanan de la práctica política, del transitar por varias

dependencias, de ejercer puestos de responsabilidad; algunos también con expe-

riencia legislativa. Otros se especializan en alguna rama del sector público, ascien-

den en la escala y se hacen "indispensables"; son los expertos en su ramo; ellos quizá

nunca alcanzan el puesto de mayor jerarquía, pero adquieren crédito y transitan

—o repiten en el mismo puesto— de un gobierno a otro. Aun en el gobierno del

presidente Vicente Fox, con todo y que contrató a *Head hunters* con el fin de selec-

cionar a los "más competentes", se valió de los procedimientos tradicionales para

armar su *gabineta*.

El presidente seleccionó al secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Gue-

rra, de una terna que le presentó la ANUIES en respuesta a una promesa de campa-

ña. La mayoría de los altos funcionarios eran novatos en la administración pública,

desconocían las normas, ruinas y hábitos en sus dependencias por lo que su apren-

dizaje fue lento, por ensayo y error. Ellos dependieron, más que sus predecesores,

de la experiencia de otros funcionarios. Por esa razón, al menos en los primeros

años, gran cantidad de subsecretarios, directores y coordinadores generales per-

manecieron en sus puestos. En la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, por

ejemplo, todos los directores que designó el subsecretario Fuentes Molinar, fueron

ratificados por Lorenzo Gómez Morín, su sustituto en el cargo; en otras subsecretarías de la SEP hubo pocos cambios.

La rotación de los altos funcionarios en los estados es mayor, la alternancia poli-

tica en muchos de ellos introdujo a nuevos protagonistas pero la burocracia media

tiene mayor permanencia; sus miembros son quienes saben y conocen las normas

(al menos la parte de aplicación más frecuente, como las de reclutamiento de maes-

tros, ascenso a las supervisiones de la zona y direcciones de escuelas, cambios de

adscripción y cientos de funciones más). Su aprendizaje se debe más a la carrera en

servicio que a cursos, grados académicos o certificación de algún tipo. Estos funcio-

narios guardan fidelidad—pero no mucha— a la institución, a sus normas y reglas

implícitas de funcionamiento.<sup>56</sup>

Aunque la SEP y algunos estados ya emprendieron tareas para capacitar y actua-

lizar a supervisores y directores de plantel, quienes están en ejercicio aprendieron

sus tareas tras años de experiencia docente, por imitación, ruinas asimiladas y usos

55 Poder Ejecutivo Federal, "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

56 De grupos de enfoque con personal técnico de apoyo, en Chihuahua, en noviembre de 2000, y

Toluca, en abril de 2002.

y costumbres del magisterio.<sup>57</sup> Las formas de administración son heredadas del sistema corporativo, su reclutamiento para esos puestos se debe al escalafón, no a atributos de profesionalismo, concursos o exámenes de selección (en la porción estatal de Veracruz esos puestos son de confianza, pero se negocian con los sindicatos). A pesar de que en el Compromiso, el SNTE haya aceptado que habrá concursos de oposición para nutrir a la baja burocracia, no hay pruebas de que las reglas del juego hayan cambiado.<sup>58</sup>

Los supervisores directores de escuela, al igual que los funcionarios de ventanilla —que también aprendieron por experiencia—, son quienes tienen contacto directo con la población, reciben quejas y protestas y deben resolver los asuntos cotidianos conforme a rutinas establecidas por norma y costumbre. Esta baja burocracia no guarda lazos de fidelidad institucional o lealtad a los jefes políticos, si acaso al sindicato, pues son *propietarios* de su plaza —vitalicia coincidiendo con Weber—. Si ellos cometen faltas no se aplican sanciones o se les amonesta con benevolencia.

Cuando los servicios son de mala calidad, lentos, engorrosos y desesperantes —como es la regla en México—, las personas interesadas en resolver algún asunto, pierden o reducen la confianza que pudieran tener en la administración pública; *ergo*, se erosiona su legitimidad. Los usuarios recurren a ellos porque no hay otras opciones, si hay recursos de queja no los utilizan porque “nos va peor”.<sup>59</sup> Ellos son los primeros responsables de la buena o mala imagen de la burocracia en su conjunto.

Si dentro del SEM se aplicara con medianía el modelo weberiano, si la burocracia respetara las leyes y demás normas, si construyera rutinas virtuosas, si cada funcionario cumpliera con su tarea en tiempos razonables, tendría mayor credibilidad y los procesos de legitimación serían más eficaces. En lugar de ello, las instituciones mexicanas que se encargan de la educación generaron prácticas, rutinas y símbolos que se asemejan a aquellas de las que se mofaba Kafka.

El modelo contractualista —las relaciones de poder— ofrece una explicación complementaria y plausible.

<sup>57</sup> Cf. Calvo Pontón *et al.*, *La supervisión...*, *op. cit.*

<sup>58</sup> Secretaría de Educación Pública, *Compromiso social por la calidad de la educación*, México, SEP (agosto de 2002), pp. 14-15.

<sup>59</sup> De un grupo de enfoque con maestros de primaria en San Luis Potosí, en diciembre de 2000.

La sir  
verda  
al dev  
de la  
bolos  
autor  
admi  
en su  
escas

¡A  
cuenc  
vida  
ban c  
de la  
ticos  
que r  
Nació

El  
toma  
afecto  
gicos  
tiene  
de la  
más a  
que a  
asoci

<sup>1</sup> C

<sup>2</sup> A

y Max  
Local

<sup>3</sup> E

poder

*El sector educativo es muy atractivo para hacer grilla. Por eso se hace poca*

*educación.*

GRACIELA TRUJILLO, secretaria  
de Educación de Tabasco

La simbología del nuevo federalismo propagó ideas que de tanto repetirse parecen verdad: que la descentralización educativa tiende a una redistribución del poder; al devolver a los estados atribuciones que el gobierno federal les arrebató a lo largo de la historia y que el Acuerdo acreditó a la transición a la democracia.<sup>7</sup> Esos sim-bolos calaron hondo en el discurso político; se habla de federalismo educativo, de autonomía, soberanía de los estados, de cambio de rumbo y de formas nuevas de administrar la educación. Un análisis cuidadoso de lo que sucede en los estados —y en sus relaciones con el gobierno central— indica que esa alegoría federalista tiene escaso sustento en la realidad política.

¡Atención! No se arguye que la descentralización sea disímulo o que sus conse-cuencias sean intrascendentes. Un movimiento de tal magnitud tuvo efectos en la vida política de las entidades federales, incluso algunos sobrepasaron lo que espera-ban quienes delinearón la transferencia. La recepción de los servicios y el manejo de las relaciones laborales implicó que los gobernadores asumieran papeles poli-ticos que antes no formaban parte de su agenda. Los gobiernos estatales tuvieron que negociar arreglos burocráticos con las secciones del SNTE y su Comité Ejecutivo Nacional, así como con el poder central.

El tipo contractual de matriz rousseauniana parte del supuesto que la política y la toma de decisiones germinan del regateo y el intercambio entre grupos que tienen afectos disímolos. Las alianzas —explícitas o tácitas— para alcanzar fines ideoló-gicos, políticos o institucionales son la regla, aunque siempre uno de los grupos tiene más influencia y poder. El poder emana de coaliciones dominantes más que de la autoridad formal.<sup>8</sup> El tipo de liderazgo carismático es subjetivo porque pone más atención a los atributos de las personas, a las relaciones políticas entre grupos que al respeto a la norma; el poder deriva de la personalidad del dirigente y de sus asociaciones con otros grupos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Cf. Entre otros a Esteban Moctezuma, *op. cit.* y Carlos Mancera y Luis Vega, *op. cit.*

<sup>8</sup> Además de los textos de Nicolás Maguivaleo (Maguivaleo, Nicolás, *El príncipe*, México, Gernika, 2002) y Max Weber ya citado, en esta tipología me baso en Noel McGinn, "International and National Trends in

Local Governance of Education", *Educational Studies and Documents*, núm. 70, Paris, UNESCO, 2001.

<sup>9</sup> En el sistema político mexicano a estos dirigentes se les denomina líderes morales. Ellos ejercen el poder en los sindicatos aunque no tengan un puesto formal. Los usos desplazaron al vocablo *caaque*, que

y costumbres del magisterio.<sup>57</sup> Las formas de administración son heredadas del sistema corporativo, su reclutamiento para esos puestos se debe al escalafón, no a atributos de profesionalismo, concursos o exámenes de selección (en la porción estatal de Veracruz esos puestos son de confianza, pero se negocian con los sindicatos). A pesar de que en el Compromiso, el SNTE haya aceptado que habrá concursos de oposición para nutrir a la baja burocracia, no hay pruebas de que las reglas del juego hayan cambiado.<sup>58</sup>

Los supervisores directores de escuela, al igual que los funcionarios de ventanilla —que también aprendieron por experiencia—, son quienes tienen contacto directo con la población, reciben quejas y protestas y deben resolver los asuntos cotidianos conforme a rutinas establecidas por norma y costumbre. Esta baja burocracia no guarda lazos de fidelidad institucional o lealtad a los jefes políticos, si acaso al sindicato, pues son *propietarios* de su plaza —vitalicia coincidiendo con Weber—. Si ellos cometen faltas no se aplican sanciones o se les amonesta con benevolencia.

Cuando los servicios son de mala calidad, lentos, engorrosos y desesperantes —como es la regla en México—, las personas interesadas en resolver algún asunto, pierden o reducen la confianza que pudieran tener en la administración pública; *ergo*, se erosiona su legitimidad. Los usuarios recurren a ellos porque no hay otras opciones, si hay recursos de queja no los utilizan porque “nos va peor”.<sup>59</sup> Ellos son los primeros responsables de la buena o mala imagen de la burocracia en su conjunto.

Si dentro del SEM se aplicara con medianía el modelo weberiano, si la burocracia respetara las leyes y demás normas, si construyera rutinas virtuosas, si cada funcionario cumpliera con su tarea en tiempos razonables, tendría mayor credibilidad y los procesos de legitimación serían más eficaces. En lugar de ello, las instituciones mexicanas que se encargan de la educación generaron prácticas, rutinas y símbolos que se asemejan a aquellas de las que se mofaba Kafka.

El modelo contractualista —las relaciones de poder— ofrece una explicación complementaria y plausible.

<sup>57</sup> Cf. Calvo Pontón *et al.*, *La supervisión...*, *op. cit.*

<sup>58</sup> Secretaría de Educación Pública, *Compromiso social por la calidad de la educación*, México, SEP (agosto de 2002), pp. 14-15.

<sup>59</sup> De un grupo de enfoque con maestros de primaria en San Luis Potosí, en diciembre de 2000.

La sim  
verdad  
al dev  
de la  
bolos  
auton  
admir  
en sus  
escasc

¡At  
cuenc  
vida p  
ban q  
de las  
ticos  
que n  
Nacio

El t  
toma  
afecto  
gicos,  
tiene  
de la  
más a  
que al  
asocia

<sup>1</sup> Cf.

<sup>2</sup> Ad  
y Max V  
Local C

<sup>3</sup> En  
poder e