

5. POLÍTICA: CONTROL BUREOCRÁTICO Y 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 acredita a la transición a la democracia.¹ Esos símbolos 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 disimulo o que sus consecuencias sean intrascendentes. Un movimiento de tal magnitud tuvo efectos en la vida política de las entidades federales, incluso algunos sobrepasaron lo que esperaban quienes delinearón la transferencia. La recepción de los servicios y el manejo de las relaciones laborales implicó que los gobernadores asumieran papeles políticos 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 rousseaumiana 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 tácticas— para alcanzar fines ideológicos, 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.² 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 respecto a la norma; el poder deriva de la personalidad del dirigente y de sus asociaciones con otros grupos.³

¹ Cf. Entre otros a Esteban Moctezuma, *op. cit.* y Carlos Mancera y Luis Vega, *op. cit.*

² Además de los textos de Nicolás Maquiavelo (Maquiavelo, 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, París, UNESCO, 2001.

³ 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 *cacique*, que

RELACIONES DE PODER: EDUCACIÓN FRAGMENTADA

La escuela y el sistema educativo son arenas de lucha y contradicción que se despliegan en el tiempo y abarcan al conjunto del SEM, a los estados y a las escuelas. El discurso del nuevo federalismo tiene sostén en el Acuerdo, es de elaboraciones posteriores. La propuesta fue nítida, se basó en el corporativismo, en el federalismo ficción que floreció en el México posrevolucionario. El diagnóstico es impecable: "El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas."⁴ Y la solución que propone es abundar en el centralismo burocrático: "En el siglo veinte el sistema federalista ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y *cohesionar* labores. En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal."⁵

La macropolítica

La política educativa comprueba que el cambio democrático no genera por sí mismo las transformaciones de fondo que la sociedad necesita, aunque no las demande. Antes de asumir el poder, Vicente Fox generó expectativas elevadas en todos los aspectos de la política nacional, pero más que innovar, siguió la apuesta que había planteado el presidente Salinas de Gortari, lo cual tiene grados de racionalidad. En la educación, los cambios espectaculares conducen más a fracasos que a logros.

En el discurso del presidente Salinas, la educación era el eje de la vida nacional: "La educación tendrá que servir de motor en la generación de nuevas ideas y actitudes, acordes con los nuevos tiempos; deberá impulsar los ajustes para lograr una nueva estructura productiva, eficiente, respaldada en el conocimiento científico y tecnológico; deberá de servir de sustento en una cada vez mayor conciencia de solidaridad social e identidad nacional."⁶ Casi con las mismas palabras, la "Introducción" al *Programa Nacional de Educación: 2001-2006*, ratifica esas tesis y las pone en perspectiva para el futuro.⁷ Durante el régimen de la Revolución mexicana se le encargó a la educación edificar a la nación y la arquitectura de la economía para un desarrollo cerrado y proteccionista. En el tiempo de la modernización se le asignó la misma tarea pero en medio de nuevas condiciones: economía abierta, competencia internacional y globalización.

En la escala del sistema, los cuadros tradicionales del SNTE enfrentan su ideología

me parece más apropiado. El cacique, según Weber, es un líder carismático y tradicional, que basa su dominación mediante intercambios clientelares con sus seguidores.

⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo...*, *op. cit.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, pp. 7-8. *Cursivas mías.*

⁶ Carlos Salinas de Gortari, "Discurso en la presentación del programa para la modernización educativa: 1989-1994 en Monterrey, N.L.", boletín informativo de la Secretaría de Educación Pública, 9 de octubre de 1994. Fotocopiado.

⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional...*, *op. cit.*, pp. 15-18.

a los gr
del nac
identid
sus sab

Des
nacion
los con
Sin em
alumno
la justic
de laic

Des
en su n
ría ben
secreta
ademá
amista
promis
de inte

Para
dicho y
habló
tenem
a pode
Calida
sultad
salvo q
su polí
su pod
a lo lar

En
secreta
neral s
diferer

⁸ Con
educaci

⁹ No
Roaro co
presider
Educativ

¹⁰ Di

a los grupos tecnócratas. Los primeros todavía piensan, actúan y difunden las ideas del nacionalismo revolucionario contra la globalización. Hablan de humanismo e identidad nacionales y desprecian los aspectos técnicos, donde el predominio de sus saberes es disminuido.

Desde la firma del Acuerdo, la ideología predominante en el SNTE evocó aquel nacionalismo, apuntó que el Acuerdo encerraba el riesgo del "desvanecimiento de los contenidos y, con ello, la dilución del sentido de unidad e identidad nacionales". Sin embargo, lo firmó porque era: "Un compromiso con una educación que forme alumnos en y para la libertad y la democracia; que amen y defiendan la soberanía y la justicia [...] Porque es congruente con los principios del artículo 3 constitucional de laicismo, nacionalismo educativo y gratuidad."⁸

Desde que era presidente electo, Vicente Fox buscaba pactar con el SNTE; acaso en su mente anidaba la idea de que una alianza con Elba Esther Gordillo le reditara beneficios y el control del aparato sindical. Incluso, se rumoreó que ella sería la secretaria de Educación Pública.⁹ Tal vez su intención era evitar el conflicto, pero además de desconocer el poder del SNTE, el futuro presidente, apostaba a honrar su amistad con la lidereza. Quizá por eso, dos años después accedió a firmar el Compromiso que sobre todo fortalecía a Elba Esther Gordillo y la encumbraba al rango de interlocutora privilegiada.

Para agosto de 2002 la política del presidente ya comenzaba a ponerse en entredicho y se notaban los avances de la ideología corporativa del SNTE. Tal vez por ello habló de un salto al futuro y defendió su política: "Cierramos los desafíos que tenemos en educación son muy grandes y sólo si formamos un frente común vamos a poder vencerlos. Por eso es tan importante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, con el que se dará un salto cuantitativo educativo."¹⁰ Los resultados concretos del Compromiso no se observan a más de tres años de distancia salvo que, al igual que el Acuerdo y LGE, también significó que el SNTE continuara su política de colonización de las estructuras de control de la educación. No porque su poder sea legítimo, sino por las redes y complicidades que su dirigencia tendió a lo largo de lustros.

En la escala meso no se reproduce ese esquema con precisión webariana. Los secretarios de educación, aunque se apoyen en expertos y tecnócratas, por lo general son políticos profesionales que preguntan por la conducción educativa con las diferentes corrientes del SNTE.

⁸ Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, "Por qué el SNTE suscribe el acuerdo de modernización de la educación básica". Desplegado en *La Jomada*, 19 de mayo de 1992.

⁹ No obstante que ella no logró ser secretaria de Educación Pública, colocó a Benjamín González Roaro como director general del ISSSTE (un puesto clave para la burocracia sindical). En el gobierno del presidente Zedillo lo había promovido para que, de ser su asesor, ascendiera a subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

¹⁰ Discurso en la Universidad Anahuac, el 20 de agosto de 2002. En *Reforma*, 21 de agosto de 2002.

de des-
nuestras.
ciones
nacionalismo
cable:
zación
el cen-
o para
rudes
bilidad

había
ad. En
os.
cional:
y acci-
ar una
nífico
cia de
"Intro-
pone
a se le
ara un
asignó
perten-

ología

basa su

on edu-
ca, 9 de

UNA SECCIÓN: LOS PERFILES DE LA CONTIENDA

En los sistemas de organización simple la complejidad es grande. Hay tratos diplomáticos, debates ásperos y movimientos de masas. Los papeles de los actores y los protagonistas cambian conforme las relaciones de poder se modifican. Es allí donde se notan los efectos políticos de la descentralización, en relaciones que se basan en las reglas activas y no en la norma. En Tabasco el gobierno negoció con cierta posición de fuerza y obtuvo convenios favorables; en Oaxaca, el Movimiento Democrático del Magisterio (MDM) puso al gobierno local a la defensiva y lo doblegó.

A pesar de impugnaciones y denuncias de fraude, Roberto Madrazo logró la gubernatura de Tabasco. Fue un gobernador fuerte, conocedor de la tecnología del poder, de las redes corporativas y de la fuerza del SNTE. Él presidía la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados cuando se debatió y aprobó la LGE. Además, él desafió al presidente Zedillo, quien había concordado su renuncia; mediante movilización popular, guiada por sus cuadros leales y enarbolando la soberanía del estado y el federalismo, echó abajo el acuerdo de su renuncia.

Para manejar la educación en su estado, Madrazo pactó con la sección 29, pero buscaba ventajas y “mayores campos de acción para las autoridades”.¹¹ Aunque cierto grado de conflicto era inevitable, y los dos actores tenían debates agrios, prevaleció el guión contractualista: se podía tensar la relación política pero había que evitar la ruptura. Quizás el logro mayor del gobernador y de su secretaria de Educación, Graciela Trujillo, haya sido la Ley de Educación de Tabasco, la primera que estableció el examen de oposición para otorgar la plaza a los egresados de las normales y consideró la atribución de la SET de regular la matrícula en esas escuelas. Según su testimonio:

El proyecto de ley, como es natural, debía de pasar el filtro del SNTE, no sólo la 29 sino el Comité Ejecutivo Nacional. Me preocupaba que quedara en la ley la cuestión del examen de oposición para la asignación de la plaza [...] Una noche terminamos a las dos de la mañana de definir el proyecto de ley, que recogía el proyecto educativo del estado de Tabasco, y a las ocho de la misma mañana entró al Congreso, no fuera que se arrepintieran.¹²

Graciela Trujillo lideró a la burocracia estatal; además de conducir la propuesta de ley y del programa educativo, reorganizó la Secretaría y desplazó a los cuadros del SNTE de las áreas de decisión importantes. En el gobierno anterior: “El sindicato había logrado que se creara una subsecretaría ya que [los dirigentes locales] habían tomado la Secretaría y el gobierno cedió y les otorgó esa posición. Cuando llegué,

¹¹ Salvo mención en contrario, las frases entrecomillas se derivan de la entrevista con Graciela Trujillo, citada.

¹² Para las 11 de la mañana del 4 de febrero de 1997, el Congreso de Tabasco había sancionado la ley. Esa opinión fue refrendada por funcionarios y sindicalistas con quienes charlé en diciembre de 1999. Aunque no encontré un testimonio firme, mi intuición me dice que el gobierno de Madrazo no consultó a la SEP para elaborar la ley.

ellos q
decían
nuevo
y que l
quier i
direcc
área d

En
retirar
dades,
manifi
jaban
y ya er
docen
bién t
plaza c
forma
subsec
se hac
con lo
decrec
prelac
hasta]

En
navide
en Pu
sistem
diplom
de ser
conce
2020.¹³

El d
to edu
La crít

había u
sistema
asuntos

¹³ En
6 de oct
¹⁴ Cf.
mosa, si
mos a q

ellos quisieron esas posiciones y comenzaron con una presión más fuerte. Incluso decían que la misma maestra Elba Esther Gordillo vendría a tomarle la protesta al nuevo subsecretario [...], se aclaró que cada quien era responsable de sus ámbitos y que los nombramientos en la SET eran responsabilidad del gobernador." De cualquier manera, el gobierno concedió a la dirigencia sindical dos posiciones clave: las direcciones de educación media y educación primaria, y varios departamentos del área de educación básica.

En el gobierno de Madrazo, a pesar de protestas y reclamos, a la sección 29 se le reutaron unos 200 comisionados, se dieron de baja la mayoría de las incompatibilidades, se depuró la nómina, se reguló la matrícula de las normales y: "Aguante las manifestaciones de más de 200 profesores que tenían doble plaza y nada más trataban un turno [...] los obligamos a trabajar más, habían llegado por algo años atrás y ya era costumbre." El cambio notable fue en la asignación de plazas a los nuevos docentes. La secretaria general de la sección 29 aceptó esa norma porque ella también tenía presiones de amigos, maestros, diputados y familiares para obtener una plaza de maestro, aunque fuera en una área alejada. El examen de oposición fue la forma de librar a ambos bandos de presiones. El procedimiento, de acuerdo con un subsecretario, sería en el orden siguiente: "Se abre la convocatoria; los exámenes se hacen en la Escuela Normal; se saca un listado en orden decreciente de acuerdo con los puntajes obtenidos; la SET distribuye las plazas autorizadas en estricto orden decreciente; el SNTE propone el otro 50% pero a veces no lo hacen en el orden de prelación, pero si escogen a quienes aprobaron el examen (este pacto no se logró hasta 1999)."¹³

En el terreno de la planeación, el gobierno de Madrazo se apoyó en Luis Benavides, quien también trabajaba como asesor en el gobierno de Manuel Bartlett en Puebla y había sido presidente del Conalte. El fue el artífice del proyecto del sistema educativo de Tabasco (muy parecido al Programa Educativo Poblano), de diplomados para supervisores, asesorías a escuelas multigrado, la desconcentración de servicios (los dirigentes del SNTE querían que los directores de las oficinas des-concentradas fueran por escalafón) y una visión prospectiva (deseable) hasta el 2020.¹⁴ El experto al servicio de los políticos.

El diagnóstico de la situación de la educación de Tabasco que presentó el proyecto educativo que exponía la visión del gobernador Madrazo y la secretaria Trujillo. La crítica no ocultaba las deficiencias ni el burocratismo:

había una aparente preeminencia de la administración sobre el servicio y operación del sistema, que ocasionaba la sobreevaluación de los problemas administrativos respecto de los asuntos pedagógicos, así como un burocratismo que incrementaba los tiempos calculados

¹³ Entrevista con Emilio Igarita y Monteverde, subsecretario de Desarrollo Educativo de Tabasco, el 6 de octubre de 1999.

¹⁴ Cf. Secretaría de Educación de Tabasco, *Programa educativo del estado de Tabasco: 1995-2000*, Villahermosa, SET, 1995. La elaboración se le encomendó al Consejo Educativo del Estado de Tabasco. "Esperamos a que se diera a conocer el Programa del gobierno federal para no vernos adelantados."

la Tru-
a la ley.
de 1999.
consulto

llegue,
tabían
dicato
nados
puesta

y a las
mañana
men de
sino el

esque-
de las
rimera
ria de
había
agrios,
unque
, pero

nia del
dianite
demás,
ción de
ga del
y la gu-
go.

Demo-
cierta
basan
don-
es y los
diplo-

para la solución de problemáticas [...] además de que no estaban bien delimitados los ámbitos de responsabilidad de las instituciones de la representación sindical.¹⁵

El papel de los protagonistas concretos en la hechura de las normas casi nunca se resalta, pero las leyes también reverberan las pugnas por el poder y hasta rencillas personales. La influencia de Benavides en el diseño de planes de los gobiernos de Puebla y Tabasco —y en menor medida en Veracruz, en el gobierno de Miguel Alemán— le permitió darse una pequeña revancha. Ernesto Zedillo, cuando llegó a la SEP, en enero de 1992, despidió a Benavides del Conalte, repudió su modelo educativo y sus perfiles de desempeño. Pero esos perfiles quedaron plasmados en los artículos del 59 al 96 de la Ley de Educación de Tabasco, con todo y que Zedillo era ya el presidente.

Las deliberaciones del gobierno de Tabasco con el SNTE y el gobierno federal no fueron tersas, el gobernador apoyó a su secretaria, no negoció con la sección 29 sin su presencia y hubo un cambio en las reglas del juego político. Al final del sexenio (cuando Madrazo era precandidato del PRI a la presidencia de la República), la policía local reprimió a unos maestros que bloquearon una carretera, una maestra embarazada fue golpeada y cobró auge un breve movimiento que hizo que la secretaria renunciara a su puesto. Ella sentenció: “seis años no son nada para consolidar un programa educativo. Temo que todo lo que hemos avanzado, lo que se ha institucionalizado pueda no continuar [...] He visto que sexenio tras sexenio, hay cambios radicales.” Y los hubo.

Al finalizar el gobierno de Madrazo, Tabasco vivió turbulencias políticas, elecciones invalidadas, gobierno interino, nuevas elecciones y luego un gobernador sin las habilidades políticas de su padrino. Si por seis años se frenó la colonización de la SET, en el 2002 el SNTE se recuperó y sus fieles controlan hoy casi todos los puestos de importancia. Sin embargo, a partir del 2003 y con mayor fuerza en 2004, cuando la ruptura entre Madrazo (como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI) y Elba Esther Gordillo (como secretaria general) era notoria, el gobierno local abrió al SNTE un frente nuevo: la creación del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Tabasco (SITET).¹⁶

Las pugnas entre el nuevo sindicato y la sección 29 se prolongaron todo el 2005 (y es factible suponer que continuarán), se dan paso a paso y abarca a casi todas las escuelas. Con el fin de fortalecer (y legitimar) a la dirigencia afín al gobierno, el secretario de Educación de Tabasco, Walter Ramírez Izquierdo, cedió al SITET el 50% de las nuevas plazas que le corresponden a las autoridades y también permitió que junto con la sección del SNTE se ampliara la colonización de la SET. La confusión es mayor que antes, hay pruebas de corrupción y compra de voluntades (vía prestamos

¹⁵ Yolanda Osuna Huerta (coord.), *Educación para la vida*, Villahermosa, Secretaría de Educación de Tabasco, 2000, p. 13. Este volumen es un recuento de la obra educativa de aquel gobierno.

¹⁶ Aunque el registro del nuevo sindicato (que agrupa más o menos al 45% de los trabajadores de la educación del estado) estaba el litigio al escribir esta porción, el gobierno de Andrade ya le había cedido unas instalaciones para oficinas. De una entrevista con un conocedor de la política de Tabasco, el 25 de febrero de 2005. Él me pidió anonimato por el puesto que ocupa.

y otr
para
de lo
dicie
año c

En
opus
tensi
Ram
de O
y ent
nada

dejar
día”
de la
el MI

El
rios
elige
mari
adul
cierc
IEEP
a las

En
de p
MDM
cas.¹⁶
futur
ellos
cripc
Gene
de T

17

la inse
la Edu
progr
dor de

18

órgan
tambi
nicaci
ILCE, S

19

del IEE

y otras prebendas), el SITET realiza sus propios concursos para ofrecer las plazas y para ilustrar la vigencia de la crítica de Kafka, la cadena de cambios (la sustitución de los docentes que se jubilan o fallecen) en la educación básica no se concluía en diciembre de 2005. Nadie sabe cuántos grupos no tenían maestros a mediados del año escolar. La educación es prisionera de intereses políticos.

En Oaxaca, tras la firma del Acuerdo, la dirigencia local del SNTE primero se opuso a la descentralización, pero encontró vías de presión para avanzar en sus pretensiones. En 1992 hubo cambio de gobierno en la entidad, el gobernador Heladio Ramírez le tocó recibir los servicios y crear el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. El necesitaba negociar la tranquilidad en el estado en un año electoral y entregar las mejores cuentas posibles. En octubre de 1992, el gobernador presionado por movilizaciones constantes de la sección 22 del SNTE, y a unas semanas de dejar su puesto, firmó una minuta por medio de la cual la autoridad educativa "cedía" a la sección 22 el nombramiento de cinco funcionarios clave en la conducción de la educación en Oaxaca. Además, lo harían conforme a reglas establecidas por el MDM y en los tiempos en que le conviniere.

El gobernador en turno designa al director general y a los principales funcionarios en el área de administración y planeación de la educación, mas la sección 22 elige, por medio de asambleas de sus agremiados, a los directores de educación primaria, educación física, educación indígena, educación inicial y educación de los adultos. En el gobierno de Diódoro Carrasco (1992-1998) las autoridades establecieron su Programa Estatal de Alfabetización como un órgano desconcentrado del IEEPO con el fin de no conceder ese espacio al SNTE y porque el INEA no se abocaba a las poblaciones analfabetas urbanas.¹⁷

En el gobierno de Diódoro Carrasco los cinco puestos crecieron a ocho. Además de presionar y poner otros mandos medios en toda el área de educación básica, el MDM controla la Coordinación estatal de carrera magisterial y otras áreas estratégicas.¹⁸ Para lograr esos puestos, los candidatos hacen campaña ante sus bases. Los futuros funcionarios se comprometen a ser leales a la sección y a sus agremiados. De ellos depende la contratación de nuevas plazas, la aprobación de cambios de adscripción y la operación real de las relaciones laborales, dejando a la Coordinación General de Personal como mera observadora.¹⁹ Según las Condiciones Generales de Trabajo, la asignación de nuevas plazas es a razón de 50% las autoridades y 50%

¹⁷ "No sólo para disminuir el control o la interferencia del sindicato en este renglón, sino también por la insatisfacción local con los programas de alfabetización que coordina el INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos), cuya administración continúa centralizada en el Distrito Federal y cuyos programas no corresponden a las necesidades del estado." Entrevista con Samuel Hernández, coordinador del Programa estatal de alfabetización, el 27 de febrero de 1996.

¹⁸ Acaso con excepción del Centro de Tecnología Educativa. Las autoridades decidieron instituir un órgano desconcentrado para evitar que la dirigencia sindical se apoderara de él. Esta presiona para que también allí los puestos directivos los designe la Asamblea. Cf. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, *Disponibilidad y uso de la tecnología en educación básica: Contexto institucional*, México, IICE, 2003, p. 9.

¹⁹ Entrevista con Gilberto Eulogio Sánchez, coordinador general de personal y relaciones laborales del IEEPO, 19 de octubre de 1999.

res de la
acción de
stamos
sión es
jó que
el 50%
, el se-
das las
el 2005
rabaja-
o local
nal del
, cuan-
puestos
n de la
sin las
reccio-
lo que
ia para
zo que
a, una
epubli-
nal del
cción
federal
Zedillo
dos en
modelo
o llegó
Miguel
niernos
reenci-
nunca
ps ambi-
Y PODER

el sindicato pero, por las posiciones que ocupan en el IEEPO, los dirigentes de la sección 22 contratan a los nuevos maestros. Los demandantes de esos empleos, desde que estudian en las escuelas normales, saben que tendrán que recurrir ante los dirigentes sindicales porque son ellos quienes deciden a quién se le da un puesto y dónde. Eso es poder, no legítimo, pero institucionalizado.

El gobierno de Oaxaca, dada la beligerancia de la sección 22, fue más allá de la recomendación de la SEP. La razón para crear el IEEPO no fue por un principio de administración pública, se debió a que se pensaba que con la descentralización dicha sección acaso buscaría su independencia del SNTE y se transformaría en un sindicato estatal. En ese caso, tendría una mayoría de los trabajadores al servicio del gobierno local y podría disputar la titularidad de las relaciones laborales al sindicato establecido. Asunto que pondría al gobernador en una situación insostenible.²⁰

Las pugnas de la sección al comienzo eran al interior del SNTE. Los maestros agrupados en el MDM consiguieron mayoría y lograron derrotar los intentos de Jonguitud Barrios por imponer un liderazgo vanguardista. El movimiento de masas dio resultado al grado de que la sección oaxaqueña lidera a la CNTE desde entonces. La movilización, los paros y las presiones a los gobiernos local y federal son constantes. Los gobiernos de Diódoro Carrasco y José Murat (1998-2004) con el fin de mantener la paz social conciliaban las demandas de los dirigentes; incluso el gobernador Murat concedió a la sección la renuncia de su director general del IEEPO, porque: "El movimiento lo desconoció como interlocutor." Los grupos disidentes no sólo lograron los puestos de dirección en el IEEPO sino que a lo largo de los años han obtenido días de aguinaldo y bonos para los maestros por encima de sus colegas de otros estados. El gobierno de Oaxaca está en constante bancarrota por esas prestaciones, debe a bancos y por algunos años dejó de enterar las cuotas al ISSSTE.²¹

Ruiz Cervantes documenta cómo el MDM también se preocupó por lo académico y constituyó el Centro de Estudios y Desarrollo Educativo (Cedes) como un espacio de reflexión y análisis de la educación y sus problemas más agudos: la inequidad y la baja calidad, la política educativa y en la búsqueda de alternativas para la educación en el estado, con preocupaciones centrales en la educación indígena y bicultural. Su órgano de difusión se denominó *Educación alternativa*; sirvió para orientar la discusión acerca de la educación y no nada más de lo laboral.²² Para el año 2000 esa publicación había desaparecido. La discusión académica cedió a la búsqueda de nuevas vías de colonización.

Al comienzo de su gobierno, José Murat se planteó fortalecer la planeación

²⁰ Entrevista con Ramón Eduardo López Flores, 16 de febrero de 1999. En ese momento él era el director general del IEEPO, pero había sido subsecretario de gobierno con el gobernador Heladio Ramírez y el redactor principal del decreto de creación de dicho instituto.

²¹ De entrevistas con Gilberto Eulogio Sánchez y Ramón Eduardo López Flores (citadas); Idolina Moguel, representante de la SEP en el Estado, 18 de febrero de 1999; Efraín Morales Sánchez, presidente de la Asociación Estatal de Padres de Familia, 18 de febrero de 1999; Froylán Cruz Toledo, director general del IEEPO a partir de 2000, 4 de febrero de 2000; Aristarco Aquino Solís, secretario general de la sección 22 de 1989 a 1992, 5 de febrero de 2000.

²² Cf. Francisco José Ruiz Cervantes, *op. cit.*

educa
adecu
presio
censu

Uno de
preesc
avía e
llaman

Au
buscal
brega
legitim
lucha
degen
de col
rrient

No
deber
dos se
ciones
locale
se pac
dirige
En Oa
de la
dirige
critica
cada r
más d
otros
a las t
punto
urban
ción 2

Las
na la l
Lo m
mayor

²³ It
xaca, IF

²⁴ Il

educativa y abrir espacios a la participación de los municipios. Sin embargo, estas adecuaciones fueron mal interpretadas por el magisterio organizado que exigió y presionó para su anulación.²⁸ Sin mencionar a la sección 22, el gobierno saliente la censuró por sus acciones que impiden el funcionamiento regular de las escuelas:

Uno de los puntos críticos del sistema de educación pública de Oaxaca, particularmente en preescolar, primaria y secundaria, es el relativo al cumplimiento del calendario escolar. Todavía en la entidad, en particular en áreas rurales marginadas, lo que algunos investigadores llaman la normalidad educativa mínima sigue siendo una aspiración.²⁹

Aunque con diferencias políticas marcadas, los gobiernos de Carrasco y Murat bregaban mejorar el servicio en aras de legitimar su quehacer y seguir vigentes en la brecha política. La sección 22 se empeñó en alcanzar sus fines y, aunque carentes de legitimidad, institucionalizaron prácticas que corrompen la educación pública. La lucha democrática que alguna vez enarbolaron dirigentes de la izquierda política degeneró en prácticas corporativas; la sección 22, que siempre ofrece una imagen de cohesión hacia el exterior, también es una arena de conflictos. Al menos 15 comités de izquierda compiten y a veces comparten el liderazgo.

No obstante que en la tónica del nuevo federalismo en Tabasco y Oaxaca no debería haber problemas por la transferencia, no había que homologar, ni fusionar dos secciones, la previsión modernista no prosperó como se esperaba. Las condiciones políticas locales, los estilos de liderazgo y las aptitudes de los gobernantes locales, marcaron diferencias notables. En Tabasco, aunque después se debilitó, se pacó un arreglo donde la burocracia del estado llevaba la línea de mando y los dirigentes de la sección 29 esperaron mejores tiempos para recomponer a la SET. En Oaxaca, la práctica de la movilización dotó a la sección 22 de un poder más allá de la legitimidad. Los mecanismos que estableció la Asamblea, permitieron a los dirigentes (que rotan cada tres años) perfeccionar el control corporativo que le critican a los líderes del SNTF y a Elba Esther Gordillo. Sus marchas son nutridas, cada mayo cercan el Palacio de Gobierno y se apoderan del zócalo de Oaxaca, además de enviar cientos de manifestantes a rodear el edificio sede de la SEF junto con otros maestros de la CNTF. Sus dirigentes utilizan incentivos políticos para movilizar a las bases. La "constancia de participación" les permite a los movilizadores acumular puntos para prestamos de vivienda, promociones en el escalafón, cambios a centros urbanos y ser candidatos a los "puestos de confianza" del IIEPO que controla la sección 22. Atributos que envidiaría el mismo Jonguitud Bartos.

Las luchas por el control local de la educación —y el poder que conlleva— inclina la balanza en favor de las secciones del SNTF o las nuevas agrupaciones sindicales. Lo mismo pasa en los estados de organización dual, con grados de complejidad mayores.

²⁸ Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, *La marcha educativa en Oaxaca: 1998-2004*, Oaxaca, IIEPO, 2004, t. 1, p. 15.

²⁹ *Ibid.*, p. 47.

UNIDAD EN LA RETÓRICA, CISMA EN LOS HECHOS

En los estados de organización dual, el control burocrático es difuso, parecería que hasta inexistente debido al poder del SNTE. Este poder, no obstante, se divide entre secciones hermanas, pero rivales. Además, sus dirigentes enfrentan la objeción de grupos disidentes organizados alrededor de las demandas de democracia sindical, que también son luchas por el poder. En Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla y Zacatecas la discordia entre las secciones del mismo SNTE va más allá de las pugnas por mayor número de plazas o posiciones políticas para sus fieles. Los maestros hablan de “dos culturas”, de tradiciones laborales distintas y de intereses contrapuestos. Cada dirigente defiende su parcela y se enfrenta a los cabecillas de la otra sección, pero se unifican cuando se trata de alcanzar pactos que beneficien al conjunto del magisterio y fortalezcan al sindicato. “Este tema me fastidia [el del SNTE] porque los sindicatos participan muy fuerte y ven a las secretarías como los enemigos a vencer, sobre todo si no son dirigidas por docentes. No se toca el aspecto de mejora del servicio y, si acaso se toca, es para pedir bonos por desempeño o más dinero para materiales.”²⁵

En los tiempos de la alternancia de gobiernos estatales, cuando el PAN y el PRD ganaron —y en algunos casos refrendaron— gobiernos, congresos y alcaldías de ciudades importantes, los gobernadores hacen ciertos esfuerzos por reconquistar el poder, cambiar las reglas del juego y tomar la “rectoría” de la educación, como dicta la norma, pero el poder del SNTE —hasta la fecha— los ha rebasado. Aunque las “posiciones” que el PRI otorgaba a los dirigentes corporativos o sus validos se congelen por algún tiempo (en puestos de elección popular tienen que pasar por el dictamen de los votos), las secciones del SNTE bregan por seguir con la colonización. Los dirigentes “institucionales”, los seguidores de Elba Esther Gordillo, recurren a movilizaciones y marchas públicas —que es lo que le reprochan a los disidentes—, cuando las negociaciones discretas fracasan o los gobiernos locales no aceptan las condiciones del SNTE. Aunque en algunos lugares y ciertos tiempos la correlación de fuerzas sea desfavorable al SNTE, la balanza se inclina en su beneficio por la persistencia de la coalición dominante y su profesionalización como cuadros sindicales.

Los gobernadores y sus secretarios de educación, aunque tengan habilidades políticas y hagan honor a pactos con el SNTE, se encuentran sitiados por una red de intereses que les dificulta avanzar los proyectos propios, no importa el partido al que se pertenezca. De tal manera que aunque tengan una legitimidad de origen, se erosiona por la ineficacia política y la imposibilidad de alcanzar arreglos que muevan el centro del poder en el sistema educativo.

En Nuevo León y Chihuahua, el PAN ganó el gobierno para regresarlo seis años después al PRI, en Jalisco lo ganó y lo retuvo; en San Luis Potosí, el PAN ganó el gobierno local en 2003 en Puebla el PRI se mantiene en el poder hasta el 2004 y, en ese mismo año, el PRD retuvo el gobierno de Zacatecas, que había ganado en 1998.

²⁵ Entrevista con Jesús Macías Treviño, citada. Él es un profesor normalista que ascendió en la jerarquía burocrática sin el apoyo del sindicato.

Hay c
impo

El
Salina
de Ec
Integ
el im
por la
el Iss
pensi
secció
pero
había

El
erario
progr
trega
de fu
zador
progr
El go
probl
impu
dad A

En
nes r
de la
Ricar
sisten
que p
hizo
tucio
cerse
do”.²⁶
las co
provi
para

²⁶ F
de 200

²⁷ F
SENEL, 5

²⁸ “
el que

ría que e entre ción de andal, an Luis va más s fieles, intere- decillas benefi- idia [el s como ra el as- mpeño el PRD días de programas quedaron como 'agua de uso' en las siguientes administraciones." 26 El gobernador Rizzo no concluyó el período para el que fue electo. Además de los problemas con ambas secciones del SNTE, malos manejos, acusaciones de nepotismo, imputaciones nunca probadas de corrupción de uno de sus cuñados en la Universidad Autónoma de Nuevo León y su marca de "salinista" sellaron su defensastración.

Hay cambios de partidos y de personas, pero sobreviven las reglas del juego que impone el SNTE.

El gobernador Sócrates Rizzo García (1991-1996) —del grupo del presidente Salinas de Gortari— estableció la unidad de mando en Nuevo León, su secretario de Educación, Edilberto Cervantes, era también director general de la Unidad de Integración Educativa e interlocutor único ante las secciones 21 y 50 del SNTE. Pero el impulso unificador fracasó. El proceso de homologación salarial era imposible por la jubilación dinámica de que disfrutaban los maestros de Nuevo León. Además, el Iссsteleón estaba en bancarrota. El gobernador quería reformar el sistema de pensiones y los tiempos de jubilación y encontró una oposición intranigente de la sección 50. Hubo movilizaciones en defensa de esa "conquistista" a lo largo de 1993, pero la protesta no contaminó al resto del SEM. Se llegó a pensar que el Acuerdo había logrado uno de sus propósitos implícitos: la descentralización del conflicto.

El problema del Iссsteleón se resolvió —al menos por un tiempo— con cargo al erario, pero no el de la educación ni el de la fusión. El gobierno de Rizzo armó un programa alrededor de la consigna de "calidad total", cuya trascendencia fue la entrega de siete mil computadoras para educación básica y el diseño de una estructura de funcionamiento de la Secretaría de Educación. Al poco tiempo esa seña moderna- zadora: "Quedó en mero discurso. Sin embargo, el término [calidad total] y diversos programas quedaron como 'agua de uso' en las siguientes administraciones." 26 El gobernador Rizzo no concluyó el período para el que fue electo. Además de los problemas con ambas secciones del SNTE, malos manejos, acusaciones de nepotismo, imputaciones nunca probadas de corrupción de uno de sus cuñados en la Universidad Autónoma de Nuevo León y su marca de "salinista" sellaron su defensastración.

En la crisis de legitimidad que enfrentó el gobernador Rizzo, el SNTE y sus seccio- nes resultaron ganadores. La dirigencia de la sección 21 completó la colonización de la unidad descentralizada y promovió a sus fieles. El dirigente de la sección 50, Ricardo Salinas Cantú, trastocó la norma y dobló al gobierno local. El ideó un sistema paralelo a la carrera magisterial para incorporar a maestros fieles a su grupo que por diferentes razones no entraron al esquema nacional. El financiamiento se hizo con recursos transferidos por el gobierno federal. Ese acto ilegítimo se ins- tucionalizó y endudó al estado por más de 10 años. Sólo el paso del tiempo y "ha- cerse de la vista gorda con la normativa, resolverán el asunto, pero a un costo eleva- do". 27 Alberto Gómez Villagas, el dirigente que le siguió, introdujo una cláusula en las condiciones generales de trabajo que obliga a los maestros de secundaria que no provienen de una escuela normal, a cursar la licenciatura en educación primaria para ascender en el escalafón vertical. 28

²⁶ Entrevista con el profesor Ismael Vidales, investigador nuevoleonés de la educación, el 24 de junio de 2004.

²⁷ Entrevista con Fernando Iurribarria, subsecretario de Desarrollo Académico e Investigación de la SENL, 25 de octubre de 1999.

²⁸ "Esta condición sigue vigente bajo el argumento de la superioridad del maestro normalista sobre el que proviene de la universidad. Incluso, la SEP a través de su Dirección de Normatividad creó una

Benjamín Clariond fue gobernador sustituto para entregar el gobierno a su primo, Fernando Canales Clariond, quien ganó para el PAN las elecciones en 1997. El gobierno de Canales estuvo bajo el asedio constante del SNTE. Le exigían que fuera un maestro quien dirigiera la SENL y él designó a José Martínez González, un abogado que poseía una escuela particular. El secretario Martínez entró en colisión al no aceptar demandas y “tratar de dirigir la educación conforme a la ley”.²⁹ Él dio pasos concretos para reorganizar la SENL conforme a una nueva estructura, nombró a otro abogado, Sergio Treviño Lozano, como subsecretario de Relaciones Laborales “con el fin de racionalizar los procesos, acabar con las incompatibilidades, reducir el número de comisionados y buscar que las nuevas plazas se asignen conforme a la regla de 50 y 50”.³⁰ Los reemplazos por muerte, retiro anticipado o jubilación los cubre el SNTE al 100 por ciento.

La asignación de plazas era monopolio de las secciones. Incluso, en 1999 la sección 50 propuso a la SENL que las nuevas plazas se asignaran a los egresados de las normales que fueran hijos de los maestros. “Este año [1999] hay 800 egresados, 220 son hijos de maestros y nada más 180 plazas. ¿Para qué estudiaron los otros 600 si no tienen siquiera oportunidad de concursar?”³¹ El gobierno quería establecer un examen como en Tabasco, pero no pudo. Tampoco tomó control de la nómina de los docentes estatales, pues seguía en la Dirección de Finanzas y Administración, la de los transferidos se hacía con los fondos del ramo 33. La SENL se planteó una unificación legal pero el SNTE lo impidió, incluso hubo una reunión del gobernador con Elba Esther Gordillo y Tomás Vázquez Vigil, el secretario general, en marzo de 1999 donde el gobernador defendió a su secretario pero se pospuso la discusión de una nueva ley.

El gobierno del PAN no se legitimó por la acción política, el gobernador Canales fue “invitado” al gabinete del presidente Fox nueve meses antes de concluir su periodo. En educación se restaron algunos espacios al SNTE: las entrevistas para solicitantes de plazas, la recuperación del 50% a que tiene derecho la SENL, reducción de comisionados a las secciones, eliminación de incompatibilidades, disminución de la doble plaza y cierta descolonización de las áreas técnicas.

En 2003 el PRI ganó las elecciones locales. El gobernador González Parás designó como secretaria de Educación a Yolanda Blanco García. “Ella es maestra normalista jubilada y cubre la cuota de género y una promesa de campaña. Prácticamente no ha nombrado a ninguno de sus colaboradores, pues la mayoría de los cargos cubren perfiles políticos o posiciones sindicales.”³² El gobierno del PAN intentó, mas no logró mucho, cambiar hábitos y rutinas, recuperar poder para las autoridades,

modalidad ‘mixta’ que se cursa en seis años durante los fines de semana y las vacaciones.” Ismael Vidales, citado.

²⁹ Entrevista con José Martínez, el 26 de abril de 1999.

³⁰ Entrevista con Sergio Treviño Lozano, el 20 de abril de 1999. “Ellos [los dirigentes de ambas secciones] querían aquí a un maestro. Yo les digo que es un área técnica, no es sustantiva. Todo es motivo de conflicto.”

³¹ Entrevista con Jesús Macías, citada.

³² Ismael Vidales, citado.

per
goc
arro
al c
E
se t
secc
(19
tres
rida
adm
C
plai
tota
no.
y Ci
gen
fue
mei
rela
Edt
Vill
pro
blei
del
pro
ace
mas
a u
E
el c
dije
ca.
nac
hue
de
Bar
3
Barr
3
cit.,
3
3
de l

pero nunca se buscó traslocar a fondo las reglas del juego político, se prefirió la negociación al enfrentamiento, quizá porque aprendieron de las lecciones que había arrojado Chihuahua. Con el retorno del PRI al gobierno de Nuevo León, se regresó al carril conocido.

En Chihuahua la situación fue más compleja. El gobierno de Francisco Barrio se tomó en serio a la ley y aspiró a modificar las reglas del juego político. Las dos secciones del SNTE resistieron y, al regreso del PRI al gobierno, con Patricio Martínez (1998-2004) hubo una restauración. En el marco de luchas partidistas e ideológicas, tres asuntos focalizaron el conflicto en la educación pública: la designación de autoridades, la homologación de salarios y prestaciones, y la creación de los supervisores administrativos.

Cuando Francisco Barrio asumió el poder, anunció su proyecto de educación. El planteó tomar la rectoría de la educación y echar a andar su programa de calidad total. El fin implícito era que las secciones descolonizaran las estructuras de gobierno. El diseño una reforma administrativa y creó la Dirección General de Educación y Cultura—por encima del Departamento de Educación—y designó como director general a un correigionario suyo, Carlos Ochoa Ortega.³³ Pero la presión sindical fue tan fuerte que dejó que la sección 42 del SNTE designara al jefe del Departamento de Educación, quien tiene a su cargo la administración pedagógica y las relaciones laborales con la misma sección. Para conducir el Instituto de Servicios Educativos eligió a otro funcionario ajeno al sector educativo, el ingeniero Sergio Villezas. La sección 8 protestó, el CEN presionó: "Al no haber sentido en sangre propia la docencia, decía la parte sindical [el ingeniero], no entendería los problemas del magisterio ni aquellos de la educación. Sin embargo, la razón de fondo del rechazo de los grupos sindicalistas federalizados era haber quedado fuera del proceso de decisión del nombramiento."³⁴ Ante la presión política, el gobernador aceptó designar un director de entre varios candidatos que le propuso la sección 8, mas se cuidó de crear una coordinación administrativa paralela e hizo responsable a una persona de su confianza.³⁵

Antes de que Francisco Barrio asumiera la gubernatura, la sección 42 anunciaba el comienzo de las hostilidades. "Siempre me opuse a la federalización [...] Se lo dije personalmente al doctor Zedillo cuando él era secretario de Educación Pública. No va a funcionar, su propósito es acabar con el SNTE y desarticular la educación nacional [...] Defenderemos a capa y espada las conquistas de los maestros chihuahuenses."³⁶ Los dirigentes sindicales sospechaban que el gobierno panista trataría de quitar de sus manos ciertas prerrogativas; durante la campaña para gobernador, Barrio apoyó la descentralización y planteó: "Recuperar para la sociedad la edu-

³³ Ex rector de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Expreso correigionario en el sentido literal. Barrio y Ochoa se identifican con el mismo grupo dentro de la Iglesia.

³⁴ Beatriz Calvo Pontón, "La descentralización...", *op. cit.*, pp. 85-86. El estudio de Loera y Sandoval, *op. cit.*, es rico en información sobre las diatribas entre el gobierno de Barrio y las dos secciones del SNTE.

³⁵ Entrevistas con Cháirez y Robles Villa, citadas.

³⁶ Entrevista con Julián Luján Montoya, secretario general de la sección 42 del SNTE, el 3 de octubre de 1994.

cación pública, que estaba en manos de los dirigentes sindicales [...] Había que tomar la rectoría de la educación, tal y como lo señala el Acuerdo nacional; había que acabar con la corrupción, las componendas entre el gobierno y la sección 42, había que poner orden. Fíjese usted, en un sindicato de 13 mil maestros hay más de tres mil comisionados. Eso es intolerable, eso es corrupción.”³⁷

En la sección 8 del SNTE los dirigentes también vislumbraban conflicto. Su demanda era de homologar salarios y prestaciones bajo el principio de a trabajo igual, salario igual.³⁸ La sección 8 demandó de inmediato la igualación de salarios y prestaciones con la sección 42; en particular el escalafón horizontal y la jubilación dinámica, dos prestaciones de los maestros de la 42.³⁹ Tanto la una como el otro, se implantaron en 1983. “Fue una concesión que hizo el entonces gobernador Óscar Ornelas a los dirigentes de la sección 42, para recompensarlos por su labor política.”⁴⁰ El primer año se favoreció al 2% del magisterio y, a partir del segundo, al 3 o 5% más por año, que se acumuló hasta proteger a casi el 100% de los maestros para el 2002. Los poseedores de ese escalafón que pasan a retiro (los varones tras 30 años de servicio y las mujeres a los 28) siguen recibiendo sus beneficios. En 1992, el gobierno de Fernando Baeza concedió el “doble escalafón” a 42 maestros. El gobierno del estado desembolsó cerca de 50 millones de pesos para cubrir el escalafón horizontal, en 1993.⁴¹ El gobierno de Barrio frenó el doble escalafón y no hay pruebas —al menos no se mencionó en público— que se haya recuperado en el gobierno de Patricio Martínez.

La homologación que exigía la sección 8 con plantones y marchas nunca se dio, pero los dirigentes lograron concesiones políticas y recuperaron la administración de los SEECH. El gobierno del presidente Salinas apoyó al de Barrio en esa lid, pues el riesgo de contagio a otras secciones era grande. La SEP trataba de que la 42 aceptara ingresar a la carrera magisterial a cambio de abandonar el escalafón horizontal. El gobierno de Chihuahua y la SEP perdieron esa batalla.

³⁷ Entrevista con Roberto Pinoncelly, citada. De 1996 a 1999, él fue director del Departamento de Educación.

³⁸ Cf. Loera y Sandoval, *op. cit.*, pp. 439-443. Política que el CEN del SNTE impulsaba para todo el país. Revisar, Primer congreso nacional de educación, *Educación pública de calidad y trabajo docente: El compromiso sindical*, México, SNTE, 1994. Documento de trabajo número 2, “La federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema?”, p. 18.

³⁹ El escalafón horizontal es un artificio que permite a los maestros en servicio recibir mayores ingresos y trabajar menos horas; se combina con las horas de IRP (investigación y regulación pedagógica) que se suponen se usan para planear las actividades docentes, actualización, revisión de los materiales y asesoría a los estudiantes. Quienes obtienen esta prestación en secundaria o enseñanza media, perciben el salario y el equivalente a nueve horas/semana/mes de ingreso adicional; los de primaria reciben el equivalente a cinco horas/semana/mes de los maestros de secundaria. Un maestro de secundaria o de enseñanza media, por ejemplo, si es de tiempo completo debe cubrir 42 horas de clase a la semana, de IRP se le “descargan” 12; así, sólo trabaja 28 horas y cobra 51.

⁴⁰ Entrevista con Robles Villa, citada.

⁴¹ Pregunté a varias personas quiénes fueron los 42 beneficiarios; nadie me lo dijo con precisión pero todas sospechaban que se favoreció a los dirigentes del sindicato, familiares del “líder moral” y a comisionados que eran funcionarios del Departamento de Educación. Cuando hice trabajo de campo entre 1999 y 2002, nadie me pudo o me quiso informar cuánto era el costo de ese escalafón.

Aca
sultad
con la
litar e
yándo
enfren
En m
y mae
trato
El pri
consic
Pero
condi
que se

En
bles V
de la
con r
ceptu
desig
admi
enfren
más s
ron la
abajo
políti
de vig

Lo
maes
lificó
porqu
no se
deter
gobie
del h

42 (

figuró

43 F

Educa

44 F

45 I

el apo

tiemp

46 F

Acaso porque en su carrera ascendente su estilo de combate y denuncia le dio resultado, Barrio diseñó una estrategia de enfrentamiento con el SNTF, en particular con la sección 42. El negocio con Elba Esther Gordillo, quien a su vez quería debilitar el cacicazgo de Jacinto Gómez Pasillas, vanguardista de la línea dura.⁴² Apoyándose en su legitimidad de origen el gobernador recurrió a la ciudadanía para enfrentar lo que su gobierno consideraba fundamental: la rectoría en la educación. En medios, periódicos y carretes en las carreteras el gobierno pedía a los padres y maestros denunciar anomalías en las escuelas, absentismo de profesores y maltrato a los niños. "El magisterio respondía diciéndoles que no fueran soplones."⁴³ El primer paso de esa estrategia planteaba la remodelación de la burocracia baja: considerar las direcciones de plantel y las supervisiones como puestos de confianza. Pero los pactos firmados en 1992 de respeto y extensión a la sección estatal de las condiciones generales de trabajo federales eran una camisa de fuerza, son puestos que se asignan por escalafón y ese "es propiedad del sindicato".⁴⁴

Entonces el gobernador y su segundo director general de Educación, Jesús Robles Villa, crearon la figura del supervisor administrativo. Dentro de la ideología de la calidad total, la supervisión y el control son fundamentales para terminar con ruinas que los gobernantes consideraban perversas. Los sindicalistas los ceptuaban como capataces y resentían que ellos no representaran un papel en su designación: "Hay que reconocer que la sección 42 tenía un control férreo de la administración educativa hasta 1994, que finalmente desbordó en el conflicto que enfrentamos. El gobierno vislumbró que para debilitar a la sección [notar que nada más se refiere a la 42, no a la 8] tenían que pegarle. Les tomó tiempo pero encontraron la debilidad y su acción fue radical. Descabezaron las inspecciones y de ahí para abajo y para arriba hasta llegar al Departamento de Educación."⁴⁵ En el esquema político del PAN se trataba de que los supervisores administrativos hicieran la tarea de vigilancia (Foucault) que no hacían los supervisores por escalafón.

Los supervisores administrativos: "Eran profesionales de todas partes, había maestros, contadores, administradores, abogados [...] algún dirigente sindical calificó a los maestros como esquirolas [...] En las escuelas ellos causaban confusión porque los directores no los veían como autoridad clara de la zona y por la inercia no se les hacía caso. La confusión era en cuanto a rendir datos, quién presidía determinadas reuniones, rivalidad por el liderazgo."⁴⁶ El enfrentamiento entre el gobierno y el sindicato fue punzante por tres años. La sección 42 decretó la "ley del hielo" a Robles Villa y el gobernador dejó de dialogar con los dirigentes; ya no

⁴² Gordillo pactó después con el grupo vanguardista de esa sección porque luego Gómez Pasillas figuró en el CEN.

⁴³ Entrevista con Jesús Chacón, el 9 de diciembre de 1999. En esa fecha el era asesor del secretario de Educación de Chihuahua, Arturo Proal.

⁴⁴ Entrevista con Luján Montoya, citada.

⁴⁵ Entrevista con Jesús Aguilar Bueno, secretario general de la sección 42. Este joven dirigente, con el apoyo explícito de Elba Esther Gordillo, ganó las elecciones internas al grupo dominante durante los tiempos de Jonguitud. Luego fue diputado federal por el PRI.

⁴⁶ Entrevista con Jesús Chacón, el 9 de diciembre de 1999.

se firmaban convenios sino “acuerdos asentados en minutas”. Se buscaba no darle formalidad a un convenio, acaso para no comprometer presupuesto. “Se construyó un muro para regular el acceso al Departamento de Educación; se tenía que pisar un botón para abrir la puerta: protección contra tomas y agresiones a funcionarios, pero al mismo tiempo representó un alejamiento de los maestros.”⁴⁷

La lucha frontal se enfrió después de las elecciones de 1995. El PAN perdió la mayoría en el Congreso local, Barrio no consiguió el apoyo deseado de la sociedad, las presiones del CEN eran más fuertes y reculó en su afán. Le pidió a Robles Villa la renuncia a la dirección general y designó en su lugar a César Chavira, un panista tradicional y conservador, ex presidente municipal de Cuauhtémoc. Él confirmó la mayor parte de lo que pedían los dirigentes sindicales, congeló la supervisión administrativa y dejó de insistir en terminar con el escalafón horizontal.

La recuperación del gobierno estatal por el PRI fue una ganancia también para el SNTE. Los maestros fueron como antaño —aunque ahora tal vez con alguna causa— propagandistas de Patricio Martínez, hicieron campaña casa por casa, platicaban con padres de familia, además, tenían apoyo financiero que envió el CEN.⁴⁸ Para reciprocitar, Patricio Martínez designó como secretario de Educación a Arturo Proal, político experimentado, ex secretario de Educación de Querétaro y cercano a Elba Esther Gordillo. Durante su gobierno el conflicto magisterial desapareció, las demandas políticas de las secciones fueron satisfechas, incluyendo la remoción de Graciela Ortiz —quien había sustituido a Arturo Proal en la Secretaría de Educación a comienzos de 2002— porque no “llenaba las expectativas del magisterio”. Aunque su salida fue un salto hacia arriba para ser dirigente del PRI.

La nueva composición y relaciones de poder entre el gobierno del estado y las secciones 8 y 42, no significaron el regreso a las prebendas anteriores al gobierno del PAN. En la administración de los recursos financieros y humanos no hubo diferencia con el gobierno de Barrio, la Secretaría de Finanzas operó con mano dura. Las plazas de nueva creación desaparecieron como obligación del estado para el subsistema estatal. El costo del régimen de pensiones, así como las prestaciones en general de la sección 42, han sido el referente para tomar estas decisiones. Al comienzo del gobierno de José Reyes Baeza, quien ganó las elecciones de julio de 2004, la sección 42 planteaba el incremento a las aportaciones al fondo de pensiones como mecanismo de certidumbre ante la situación financiera que enfrenta Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. La nueva secretaria de Educación, Guadalupe Chacón, es ajena al magisterio.

La legitimidad de origen y la letra de ley auguraban a Francisco Barrio un gobierno fuerte, con apoyo ciudadano y con capacidad para enfrentar los intereses corporativos, pero el nuevo federalismo y su centralismo inherente contrarrestaron sus afanes. Los movimientos de las secciones, las protestas y las “conquistas” institucionalizadas en el régimen de la Revolución mexicana subvirtieron la legalidad. Las

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Entrevista con Adrián Pacheco Sánchez, secretario general de la sección 8 del SNTE, el 19 de noviembre de 2000.

relación
de la
Franci
tó don

En
jeron
1995 y
percep
sección

Cua
Pemex
ayunta
bienes
asunto
dor el
bernac
faltaba
del cen
Eugen
tenía r
jefe de

La
con la
mante
deraci
de sec
se logr
Jorge
había
privile
Vigil,
Elba E
en cos
a las n
cultura
más re

Rui
no y le
cretari
corrier

⁴⁹ En
taría Ge
⁵⁰ *Idem*

relaciones de poder tradicionales resistieron los embates ideológicos (la consigna de la calidad total) y políticos. La correlación de fuerzas que le otorgó el voto a Francisco Barrio se debilitó por la acción de las organizaciones corporativas. Le faltó dominio sobre la tecnología del poder para alcanzar la legitimidad en la acción. En Jalisco la transferencia se dio en un marco de breves períodos que condujeron al fin del predominio del PRI, el ascenso del PAN al gobierno del estado en 1995 y el referendo en 2001. Aunque hubo nuevos actores y ciertas modificaciones perceptibles en las relaciones políticas, el corporativismo mantuvo el control de las secciones sindicales y su fuerza colonizadora.

Cuando se firmó el Acuerdo, Jalisco atravesaba por una crisis. Las explosiones de Pemex en el sector Reforma de Guadalajara crearon animosidad popular contra el ayuntamiento y el gobernador, Guillermo Cosío. Además de la pérdida de vidas y bienes, la ciudadanía se molestó porque los gobernantes negaron la gravedad del asunto y disminuían los hechos. El gobierno federal forzó la renuncia del gobernador el 1 de mayo de 1992, y se formó un Consejo Municipal en Guadalajara. El gobernador sustituto, Carlos Rivera Aceves, no era un político con reconocimiento y le faltaba la legitimidad de origen. Él, más que otros mandatarios estatales, dependió del cenro para recibir los servicios transferidos. Designó secretario de Educación a Eugenio Ruiz Orozco, político hábil, ex secretario general de gobierno, quien mantenía nexos con el SNTF y grupos políticos nacionales; además, era un protegido del jefe de la oficina del presidente Salinas, José Córdoba Montoya.⁴⁹

La prioridad fundamental del gobierno local era mantener buenas relaciones con las dos secciones y el CEN del SNTF, así como con la SEP. En segundo lugar, mantener los equilibrios entre las secciones y moderar la participación de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (la FEG), que conculaba a los alumnos de secundaria y normales y tenía plazas en las normales estatales. Esos propósitos se lograron al incluir negociaciones paralelas con el líder formal de la sección 47, Jorge Alberto Hernández y con el dirigente real, Juan Alcalá. En la sección 16 no había un liderazgo caciquil marcado, era una federación de grupos políticos, se privilegió al de José de Jesús Avila Castañeda—de donde emergió Tomás Vázquez Vigil, quien fue secretario general del CEN, senador (2000-2006) y fiel seguidor de Elba Esther Gordillo—para tener interlocutor válido. “El equilibrio se estableció en cosas tan simples como invitar a dos representantes sindicales a actos oficiales, a las mismas rifas, posadas, etcétera [...] pero las secciones mantenían diferentes culturas, identidades y formas de relacionarse con el entorno [...] los de la 47 son más regionalistas pues la mayoría son de Jalisco.”⁵⁰

Ruiz Orozco fue el candidato a gobernador por el PRI, pero el PAN ganó el gobierno y los municipios más importantes. El gobernador Cardenas Jiménez designó secretario de Educación a Efraín González Morfín, una leyenda dentro del PAN, de la corriente doctrinaria y candidato a la Presidencia de la República en 1970. Aunque

⁴⁹ Entrevista con Miguel Ángel Ruelas, citada. El fue secretario particular de Ruiz Orozco en la Secretaría General de Gobierno.
⁵⁰ *Idem*.

él ya no era militante, gozaba de prestigio y apoyo del PAN y de segmentos de la ciudadanía. Sin ser una figura decorativa, él restringió su papel como secretario a actos protocolarios, representación del gobernador y mensajes políticos. No era afecto a la administración burocrática por lo cual delegaba funciones a los coordinadores y la negociación política con el SNTE y la SEP a un grupo de asesores externos.⁵¹

Cuando se creó el Osej: "Su secretario ejecutivo tenía más peso que el mismo secretario del ramo, un sistema más grande, más recursos, más autonomía y fuera de los controles del gobierno estatal. No le afectaban las normas de la Controlaría, por ejemplo." Esa autonomía relativa y el tamaño del Osej, forzaron rivalidades políticas y pugnas interburocráticas. "El mismo secretario de Educación tenía que pedir permiso al secretario ejecutivo de la Osej para aparecer en un evento de los docentes federales."⁵² Era tal su poder que cuando comenzó el proceso de negociación para integrar los servicios federales al estado, en 1996, el dirigente del Osej (Martínez Gil) presentó un proyecto que separaba más las estructuras en lugar de integrarlas, se oponía a la unidad de mando [...] Por su parte los secretarios de Finanzas y Administración querían intervenir en la Osej y en la Secretaría de Educación sin consultar a los sindicatos y surgían dificultades [...] Esa dificultad disminuyó a partir de que el subsecretario tomó las riendas de la operación y la negociación política."⁵³

En contraste con otros estados, donde los expertos representan papeles de consultores, dejando a los políticos la parte contractualista, en Jalisco el grupo de asesores se transformó en un equipo de operación política y de ejercicio directo del poder. Para suplir la ausencia de don Efraín —como todo mundo le decía al secretario— de las negociaciones políticas, el gobernador Cárdenas Jiménez instituyó la Subsecretaría de Educación. El subsecretario Limón Macías no tenía experiencia política previa, no pertenecía al magisterio (en cierta forma eso facilitó que lo aceptaran como interlocutor las dos secciones), sus credenciales lo ligaban más al sector privado —licenciado en administración por el ITESO— pero "maneja el arte de la negociación y es duro, pero directo [...] uno sabe a qué atenerse. Con 'políticos políticos' no se distingue cuándo es finta y cuándo sinceridad".⁵⁴ El secretario González Morfín renunció por motivos de salud y el subsecretario "tecnócrata" ascendió al mando el 17 de diciembre de 1998.

Al gobierno panista de Jalisco le parecía riesgoso plantear la fusión más allá de la unidad de mando, dadas las rivalidades entre las dos secciones que la parte simbólica y la negociación conjunta no paliaron. En noviembre de 1996 se firmó un convenio de integración entre las secciones 16 y 47 del SNTE y la Secretaría de Educación, con el fin de llevar a puerto el proceso de homologación, pero las diferencias por la asignación de plazas continúan hasta el 2004. El gobierno federal ya no autoriza nuevas

⁵¹ De entrevistas con Alejandro Vázquez, coordinador del Osej; Guadalupe Elizondo, representante de la SEP en Jalisco y ex coordinadora del Osej, el 3 de diciembre de 1998. Leopoldo Felipe Rodríguez, secretario general de la sección 16 del SNTE, coincidió con esas opiniones, el 4 de diciembre de 1998.

⁵² Entrevista con Miguel Agustín Limón, siendo subsecretario de Educación, el 3 de diciembre de 1998.

⁵³ Entrevista con Alejandro Vázquez, citada.

⁵⁴ Entrevista con Leopoldo Felipe Rodríguez, el 3 de agosto de 1999.

plazas
dad fir
ción de
No ob
sección
las esc:

Los
de las
los gru
a los c
en el g
las sec
en toc
—que
los de
obliga
de los
el gob
es difi
Jalisco
divide

Ni
controc
luego
sustitu
del PA
líticas.
naban
mand
destitu
vas y n
del sir
subsec

En
en la a

⁵⁵ El
mitió g
magiste
cuando
secretar

⁵⁶ C

⁵⁷ El

1999. L

taría. E

plazas en el segmento transferido (del Ramo 33) y el gobierno local no tiene capacidad financiera para continuar con la tendencia anterior, además de que la disminución del crecimiento demográfico ya no justifica la introducción de nuevos servicios. No obstante, se abren alrededor de 50 nuevas plazas por año. Los dirigentes de la sección 16 aseguran que es con base en transferencias federales y que "sus plazas" se las escamorean para favorecer a los trabajadores de la educación estatales.

Los dirigentes sindicales demandaban y obtenían posiciones de mando dentro de las estructuras, en especial en las áreas sustantivas y buscaban predominar en los grupos SEP-SNTE.⁵⁵ La integración y las negociaciones conjuntas, fortalecieron a los dirigentes sindicales, no a la Secretaría de Educación. Desde 1993, todavía en el gobierno del PRI, cuando fue la primera negociación conjunta de la SEJ con las secciones locales, éstas plantearon 60 demandas que después el CEN generalizó en todos los estados donde había dos secciones. La ganancia neta en aquel año —que después no se pudo revertir fue: "La suma de días laborales, sin considerar los de fiesta con descanso obligado, es de 180, en contradicción a los 200 de clases obligatorias fijadas por la Ley General de Educación."⁵⁶ Tal vez la filiación priista de los funcionarios de la SEJ y de los miembros del SNTE pueda informar por qué el gobierno buscaba la integración de secciones hermanas pero rivales. En cambio, es difícil explicar por qué un gobierno de oposición, como el de Cárdenas en Jalisco, continuaba con ese esfuerzo de unificar, en lugar de seguir la máxima de dividir y vencerlas.

Ni en el SNTE ni en las administraciones de la educación hay homogeneidad y control político absolutos. Por ejemplo, en Jalisco, la subsecretaría quedó vacante luego de que Limón Macías fue nombrado secretario. El gobernador designó como sustituto a Leonardo García Camarena, quien pidió licencia como diputado federal del PAN, en febrero de 1999. El nuevo subsecretario tenía carrera y aspiraciones políticas, era un cuadro partidista probado y por eso los dirigentes sindicales impugnaban su nombramiento. "Después identifiqué que había una situación de doble mando o al menos a eso aspiraba el ex diputado. Y en junio de este año (1999) lo destituí, sin consultar a nadie, lo cual fue inusual. El no se subordinaba a las iniciativas y no respetaba el proyecto. Lo que sí sucede con otras personas, aunque vengan del sindicato o de otros grupos [...] El gobernador me apoyó y luego suprimí la subsecretaría."⁵⁷

En el periodo de Limón Macías se consolidaron las líneas de mando unificadas en la alta burocracia, se establecieron ruinas estables, se institucionalizó la negocia-

⁵⁵ En una entrevista con David Trujillo Cuevas, secretario general de la sección 47 —que no me permitió grabar pero sí tomar notas— expresó que los seis miembros de la Coordinación estatal de carrera magisterial eran de él. "Es un asunto muy importante y no lo vamos a soltar." También me dijo que cuando le interesaba colocar a un leal en un puesto de dirección o supervisión lo negociaba con el subsecretario y si "el tenía algún compromiso, lo negociamos". El 4 de diciembre de 1998.

⁵⁶ Chavoya, Reynaga y Hernández, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁷ Entrevista con Miguel Agustín Limón, siendo secretario de Educación de Jalisco, el 3 de agosto de 1999. La sección 16 —me dijo su dirigente— triunfó porque siempre reclamó la ilegalidad de la subsecretaría. Entrevista con Leopoldo Felipe Rodríguez, citada.

Y PODER
la ciu-
a actos
fecto a
res y la
mo se-
era de
ta, por
olíticas
lir per-
centes
n para
rtinez
arias,
s y Ad-
n con-
rtir de
ra."⁵³
e con-
de ase-
to del
secre-
uyó la
tencia
) accep-
sector
e de la
olíticos
o Gon-
endio
a de la
bólica
vento
n, con
a asig-
nuevas
ante
triguez,
1998.
ubre de

ción conjunta con las secciones del SNTE, se limitó su política de colonización a las áreas sustantivas y, conociendo el valor político de la asesoría experta, encomendó un trabajo a un grupo de consultores internacionales liderado por el ex rector de una universidad canadiense.⁵⁸ El informe de ese grupo no presenta novedades, su lenguaje es pobre, el diagnóstico que hace de la educación en el estado no se compara a los que hicieron investigadores mexicanos como Chavoya *et al.* y Gómez, sus recomendaciones son similares —hasta en el lenguaje— a las del informe Delors para la UNESCO y de otras instituciones multilaterales. Pero contribuyeron a la legitimación de la política del gobierno del PAN.

En el cambio de gobierno en 2001, donde el PAN volvió a derrotar al PRI, el gobernador Francisco Ramírez Acuña ratificó a Limón Macías como secretario de Educación por algunos meses. Luego lo sustituyó por el C. P. Luis Guillermo Martínez Mora, militante panista pero sin la energía de Limón Macías. A partir de 2002, las secciones del SNTE revitalizaron su colonización de la SEJ y sus redes de control se han extendido.

Los años inmediatos anteriores y posteriores al Acuerdo, San Luis Potosí vivió en la inestabilidad política. Entre 1991 y 1997 hubo seis gobernadores. En 2003 el PAN le ganó la gubernatura al PRI, pero hasta el 2005 la educación en SLP seguía la tendencia marcada en los periodos precedentes.

Las elecciones para gobernador, Congreso local y presidencias municipales de 1991 fueron competidas en San Luis Potosí. El Frente Cívico Potosino (FCP), con el doctor Salvador Nava a la cabeza construyó un bloque opositor que puso en aprietos serios al candidato del PRI, Fausto Zapata Loredó. La oposición alegó fraude masivo, corrupción, compra de votos y otras anomalías, pero se nombró al candidato priista gobernador electo. Los opositores organizaron una marcha al Distrito Federal, mientras cientos de mujeres del FCP impedían que Fausto Zapata entrara al palacio de gobierno. El gobernador Zapata “renunció” a tres semanas del comienzo de su periodo, en lo que los priistas denominaron *concertación*, porque argüían que el presidente Salinas concertaba y cedía al PAN en forma ilegal lo que no había alcanzado en las urnas.⁵⁹

Un gobernador interino, que después quiso ser candidato, Gonzalo Martínez Corbalá, recibió los servicios transferidos en medio de la precariedad política y la ausencia de legitimidad. Él siguió la línea del centro, creó la Comisión Estatal de Educación y negoció con las secciones 26 y 52 que no hubiera movimientos bruscos, “que las cosas siguieran como estaban”.⁶⁰ Como en otros estados, la cuestión de la jubilación dinámica de los maestros estatales —concedida por el gobernador Jonguitud Barrios en 1980—, fue un problema en la homologación que fue resuelto

⁵⁸ John R. Mallea (coord.), *Educación Jalisco 2000: Una revisión internacional de sus políticas y prácticas*, Guadalajara, SEJ, 2000.

⁵⁹ Lo mismo sucedió en Guanajuato ante la protesta del PAN por el supuesto fraude a su candidato, Vicente Fox, el mismo año. En Guanajuato el sustituto fue del PAN, en SLP del PRI. En SLP el PRI compró tiempo para recomponer sus bases y ganar la elección en 1997; en Guanajuato no.

⁶⁰ Entrevista con José Luis Briones, secretario general de la sección 26 del SNTE, el 9 de febrero de 1999.

con l
alcan
El
ción
interl
ca de
a niv
07 [s:
[desp
creac
tamo
Ar
ta, se
Educ
Direc
las ór
mato
pend
direc
Son n
mos c
del se
En
estab
nand
1996
en la
taria
educ:
los gr
él has
de la
La
feder
das la
famil

⁶¹ E
fue sec
Duran
⁶² E
de feb
Profesi
⁶³ I
Carlos

con la intervención del CEN del SNTE en las negociaciones locales: la sección 26 no alcanzó esa prestación pero logró más días de aguinaldo o bonos.⁶¹

El gobernador interino del interino, Teófilo Torres Corzo, decretó la desaparición de los dos organismos descentralizados, intentó unificar el mando y tener un interlocutor único ante las dos secciones al crear la Secretaría de Educación Pública del Estado, en abril de 1993. El intento fracasó. "Nosotros negociábamos todo a nivel local, directamente con el gobernador del estado, incluyendo el concepto [de salario base]. El 07 y otras prestaciones no las podemos negociar en la entidad [después del Acuerdo], nada más la previsión, asistencia social, bonos, aguinaldos, creación de nuevas plazas y crecimiento de escuelas [...] ni antes ni después aceptamos negociar con nadie más que con el gobernador."⁶²

Ante el fracaso de integración, el gobernador sustituto, Horacio Sánchez Unzueta, seis meses después de creada, modificó la estructura y rediseñó la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, para administrar los servicios federalizados y la Dirección del Sistema Educativo Estatal Regular para regir al local. El SEER expide las órdenes de servicio y nombramientos de maestros, directores y supervisores, foráneos de pago para la Secretaría de Finanzas. Aunque en la letra de la ley el SEER depende de la SEGE, las relaciones políticas tradicionales lo ubican bajo la dependencia directa del gobernador. "Recomendamos al director del SEER y el gobierno negocia. *Son nuestros puestos políticos, nuestros espacios*. Antes no, antes era difícil pero los tenemos desde hace 12 años. [El director] tiene que ser una persona que tenga la venia del señor gobernador y de nuestra organización [...] La fusión está muy lejos."⁶³

En los poco más de cuatro años de gobierno de Sánchez Unzueta se recuperó la estabilidad política, la oposición se dividió, el PRI recompuso su maquinaria y Fernando Silva Nieto, quien había sido secretario de Educación de SLP entre 1994 y 1996 ganó las elecciones para gobernar de 1997 a 2003. Para sustituir a Silva Nieto en la SEGE, en enero de 1996, el gobernador Sánchez Unzueta designó como secretaria de Educación a Ana María Aceves, política profesional, funcionaria del sector educativo con trayectoria en la administración local y federal, alguna vez cercana a los grupos vanguardistas. Ya gobernador, Silva Nieto la ratificó en el cargo y duró en el hasta el final del periodo. En 2003 fue nombrada directora general de Evaluación de la SEP.

La labor de Aceves en la SEGE se significó porque adaptó rápido los programas federales (como el de gestión escolar), logró un equipamiento de cómputo en todas las secundarias de SLP con fondos concurrentes y aportaciones de los padres de familia y, sobre todo, por su faena de *apagafuegos*. Ella no permitió que emergieran

⁶¹ Entrevista con José Luis Soto Gamiz, delegado del CEN del SNTE en SLP, el 9 de febrero de 1999. El fue secretario general de la sección 12, y después del puesto en SLP fue director de educación básica en Durango.

⁶² Entrevista con Xicoencal Turrubiates Torres, secretario general de la sección 26 del SNTE, el 10 de febrero de 1999. El es hijo de Rafael Turrubiates Macías, "líder moral" de la sección y director de Profesiones en SLP, durante el gobierno de Silva Nieto.

⁶³ *Ibid.* Cursivas mías. Era difícil cuando el gobernador era al mismo tiempo el líder real del SNTE, Carlos Jonguitud Barríos; él no negociaba con nadie designar a alguien.

brotes de inconformidad entre los maestros, que trascendieran protestas de estudiantes de normales o de otras instituciones de educación superior o que hubiera reclamos estridentes al gobernador. La secretaria aguantó con estoicismo que el gobernador acordara con los dirigentes sindicales, sin considerarla o siquiera notificarla.⁶⁴ Era el jamón del sándwich, prisionera entre dos fuerzas.

Consecuente con la política de mantener separadas la SEGE y los SEER, Aceves no pugnó por una integración mayor, la dualidad de sistemas, a pesar de las asimetrías en tamaño, continuó a lo largo de los años. Si bien hubo innovaciones en algunos programas, se respetó la colonización que hicieron las secciones sindicales. En la SEGE: "Recomendamos a compañeros para la dirección de educación básica, la subdirección de extra escolar, jefaturas de departamento (secundarias generales, primarias). Si el compañero que llevamos a ese puesto llegara a 'perder el piso', habría la posibilidad de rectificar la recomendación que se hizo."⁶⁵ Ese arreglo perdura hasta el gobierno Marcelo de los Santos Fraga, del PAN, en 2005. Él designó a Xicoténcatl Turrubiates, ex secretario general de la sección 52, director general de los SEER; su padre, el cacique de esa sección, continuó como director de Profesiones. Toda la estructura está colonizada.

En Puebla la transferencia se llevó a cabo en tiempos en que la hegemonía del PRI en el estado no estaba en aprietos. El gobernador Mariano Piña Olaya iba de salida y nada más se encargó de la recepción creando, como sugería la SEP, un organismo desconcentrado para hacerse cargo del sistema federal. A Manuel Bartlett (1993-1999) le tocó administrar el cambio institucional quien, como secretario de Educación Pública que fue, sabía de lo que se trataba. Además, hizo honor a la fama de político duro (para sus adversarios) o firme (para sus partidarios). "La reforma educativa llegó tarde [a Puebla...] pero tuvo un avance mucho más radical que [en] el resto de las entidades federativas del país."⁶⁶ Bartlett diseñó una política que le permitiera ejercer los márgenes de autoridad que le otorgaba la LGE, sin importar si eso generaba conflicto con el SNTE o sus secciones. Él utilizó un instrumento de diseño tecnócrata, pero sus fines siempre fueron políticos: el Programa Educativo Poblano (PEP).

Bartlett trastocó las relaciones tradicionales entre el gobierno local y las secciones del SNTE, impulsó una reforma burocrática que le redituó frutos y administró la tecnología del poder para que la correlación de fuerzas lo favoreciera. Aunque él nunca había vivido en Puebla, y muchos ponían en duda su oriundez, ganó las elecciones sin problemas o impugnaciones posteriores. La maquinaria del PRI funcionó y muchos maestros votaron por Bartlett porque "él si es un priista de a de veras".⁶⁷

⁶⁴ De entrevistas con José Luis Briones, José Luis Soto Gámiz, Xicoténcatl Turrubiates, citadas, y de testimonios de supervisores y directores de escuelas con quienes conversé en 1999 y 2002.

⁶⁵ Entrevista con José Luis Briones, citada. "Perder el piso" se puede interpretar como hacerse más al lado de las autoridades.

⁶⁶ Aldo Muñoz, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: El caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, tesis de doctorado en ciencias políticas, Universidad de Salamanca, 2001, p. 69.

⁶⁷ Platiqué con Ignacio Rossainz Carrillo, secretario general de la sección 51 del SNTE, en dos ocasiones, el 1 de enero de 1999 y el 12 de enero de 2000. Es una persona abierta, no muestra cautela al

Bartlett
en la :
febre:
los di
Santa
en la

Mu
puso
Una c
y atac
prime
de Ec
cutive
a con
suger
partic
much
un bu
confl

El
rior,
que a
ingre
cratiz
de re
ción

"E
se cre
de la
nes, c
pesar
dicat
pacte
las C
inco
de la
entre

ofrece
acom
de esa
contra

⁶⁸ /

⁶⁹]

Confl

Bartlett llegó con ideas preconcebidas y con asesores que habían trabajado con él en la SEP, en especial con Luis Benavides. Aun antes de tomar posesión del cargo, en febrero de 1993, había comentado sus proyectos para la educación de Puebla con los dirigentes sindicales, Cusberto Cantoral de la sección 23 y Guillermo Aréchiga Santamaría de la 51. "Pero ellos no pensaron que de veras quisiera tomar el mando en la educación y tener todo bajo una sola institución, eso no se acostumbraba."

Muñoz señala: "De ahí que sin hacer consultas, sin negociar ni conciliar, Bartlett puso en marcha un ambicioso y efecvo proyecto de descentralización educativa. Una de las características de ese proceso fue que el gobierno del estado confrontó y atacó los espacios políticos y administrativos de las dos secciones del SNTE."⁶⁸ La primera porción de la cita es incorrecta. Bartlett, por medio de su primer secretario de Educación, Fabian Sandoval Carranza—quien pronto pasó a ser presidente ejecutivo del Consejo Educativo Poblano—invitó a los dirigentes de las dos secciones a consultas para definir las aristas del PEP, incluso tomó en cuenta algunas de sus sugerencias. "Se le encargó a un grupo de personas la elaboración del PEP, con la participación de los sindicatos, hubo mesas de trabajo pero no contribuimos con mucho porque no teníamos claro el panorama [...] ¿Qué podemos decir? Que es un buen documento, muy original. Pero al pasar a la operatividad empezaron los conflictos."

El PEP presentó un diagnóstico severo de la educación en Puebla, su calidad inferior, la desigualdad entre las regiones, los bajos índices de eficiencia, la inequidad que afectaba a los más pobres; elogió a los maestros, reconocía su labor, sus bajos ingresos y sus afanes de capacitación; documentó la falta de infraestructura, la burocratización aguda y los vicios del centralismo. Por eso la receta principal—además de resucitar los perfiles de desempeño de cuando Bartlett era secretario de Educación Pública—consistía en una desconcentración interna.

"En ese marco [del PEP, en 1994] se firmó el acuerdo de desconcentración; ahí se crearon las Cordes y se les concedieron facultades para reproducir las actividades de la SEP [de Puebla], como serían las contrataciones, trámites de diversas prestaciones, que cerraban la posibilidad de acción política a la dirigencia seccional [...] A pesar de que había un documento firmado por las dos secciones, personas del sindicato advirtieron el peligro de desmembrar las secciones y se firmó un anexo del pacto."⁶⁹ La contingencia que no advirtieron los dirigentes es que al conformarse las Cordes, se iban a sustituir—sin prescindir de ellos—a los supervisores, además, incorporaba a técnicos y profesionales "ajenos al sector". Aunque el PEP formó parte de la controversia y conflictos posteriores, no fue lo que disparó el enfrentamiento entre las secciones del SNTE y el gobierno de Bartlett. "El problema contra el gobier-

ofrecer opiniones y fue el único de los líderes sindicales que entrevisté para este proyecto que no llegó acompañado de otros dirigentes, de ayudantes o del representante del CEN del SNTE. La transcripción de esas charlas tomó más de 16 páginas a renglón cerrado. Para evitar redundancias, salvo referencia en contrario, en esta sección los entrecuillados son citas de esas entrevistas.

⁶⁸ Aldo Muñoz, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁹ Entrevista con Pavitcio Morán, secretario Técnico "A", y Tito Mora Reyes, secretario de Trabajo y Conflictos de Educación Normal, de la sección 23 del SNTE, los 11 y 14 de enero de 2000.

no comenzó [hasta 1996] porque los compañeros pedían 90 días de aguinaldo y el gobernador decía que no había recursos.”

Dada la trascendencia de ese asunto —que impidió por seis años que las secciones del SNTE colonizaran la SEP poblana— vale la pena reseñar su historia. El interés por los 90 días de aguinaldo provocó movilizaciones de los maestros. Los dirigentes pensaban en una respuesta positiva de parte del gobierno pero el gobernador no respondió. Cuando se programó una manifestación grande, hacia el edificio de la SEP, el secretario Badillo —quien había sustituido a Sandoval— “ordenó que nadie se presentara a trabajar porque se iba a fumigar el edificio. Eso hizo que la movilización fracasara, pero las secciones decidieron desconocer a Badillo. Un error, en la euforia del momento se hizo público. El gobernador dijo, háganle como quieran, yo no respondo a presiones.” “Después convocaron a tomar el palacio de gobierno, aunque en realidad fue un plantón.” En ese plantón en las calles cercanas a la sede del gobierno, “no hubo paros, las guardias eran a contraturno y no muy numerosas”. Acaso los dirigentes preservaban en su memoria que, en 1989, Bartlett ordenó que no se les pagara a quienes faltaban a clases. Aquel conflicto le sirvió a Bartlett para que el gobierno federal transfiriera recursos a Puebla, como lo había hecho a otros estados. “Se acabó el movimiento cuando logramos 10 días de aguinaldo, la indexación (con los salarios mínimos) y los demás acuerdos a nivel nacional.”

El pleito de los dirigentes seccionales con el secretario Badillo sirvió más al gobierno que al sindicato. Al no haber interferencias frecuentes o negociaciones con el SNTE, el gobernador hacía las cosas a su manera. “Luis Benavides, aunque era asesor, parecía el súper secretario, con un equipo de nueve o 10 personas sacaba planes y en la SEP operaban y aterrizaraban los proyectos. No respetaban el reglamento interno [...] él necesitaba mucha libertad, porque su carácter de asesor no sólo era para educación.” Si los secretarios seccionales no hablaban con el secretario Badillo el gobernador tampoco hablaba con ellos. Así fue hasta 1998 cuando ya hubo nuevos comités seccionales. “Los secretarios generales anteriores habían ido lejos en la confrontación que les parecía imposible dar media vuelta. A nosotros ya no nos fue difícil. No quisimos heredar y entramos en buen trato. El CEN no intervino.” El secretario Badillo avanzó en la desconcentración, se nombraron los promotores educativos para suplantar a los supervisores, se consolidaron los pagos y nombramientos en las Cordes y gracias a la ausencia de negociaciones pudo establecer las reglas del juego, rutinas y líneas de acción que sugería el PEP. Todo sin que el gobernador mandara una iniciativa de Ley de Educación. “No hubo oportunidad de recomendar funcionarios.” “El sindicato no pudo ejercer ni el 50% de las plazas que por norma les corresponde.”

Al final de su gobierno, el gobernador Bartlett pidió a la sede de la UNESCO en Chile que hiciera una evaluación del PEP. “Ésta fue muy favorable, las recomendaciones de la UNESCO decían que se continuara con lo que habíamos hecho [...] el camino era el correcto. También que hubiera mayor participación de los maestros pero ellos no querían [...] el señor gobernador está orgulloso de la obra educativa.”⁷⁰ Al igual

⁷⁰ Entrevista con Antonio Badillo Torre, secretario de Educación Pública, el 2 de enero de 1999.

que cu
recurri
más a
utilizó
de la
movió
sindic

En
candio
dor. P
cio pe
gover
siendo
Gordi
tes de
de Ed
no se

El
Cama
los añ
pero
pañer
haya
En efe
cosas.
tamer
interp
[para

Las
poder
el sec
cread
Segur
sin da

⁷¹ C
me con
esas fec
platicál

⁷² S
desde j
hoy se
crearor
Rescato
éxito d

que cuando era secretario de Educación Pública, Bartlett estaba convencido de que recurrir a expertos ajenos a la estructura de gobierno otorga legitimidad a la política, más aún los juicios satisfactorios de organismos internacionales. El apostó a ganar, utilizó los hilos del poder para sacar a los dirigentes sindicales de la administración de la educación pública, pero no rompió el pacto corporativo. El gobernador pro-movió que el PRI respaldara —y aun que ampliará— las "posiciones" de las secciones sindicales a puestos de elección popular.⁷¹

En 1998 hubo elecciones en Puebla; el PRI instauró unas primarias donde ganó la candidatura al gobierno Melquiades Morales, "quien no era el del fin del gobierno-dor. Persona sencilla, de origen campesino. En todo momento el muestra su aprecio por los maestros". Por los compromisos de campaña y las presiones del SNTE, el gobernador Morales (1999-2005) constituyó la reconstrucción de la SEF poblana. Ya siendo gobernador electo en un desayuno en la ciudad de México con Elba Esther Gordillo, Tomás Sánchez Vigil (entonces secretario general del CEN) y los dirigentes de Educación, que deseaban frenar la fusión y retornar al escalafón. "El respondió: no se preocupen, el secretario de Educación seré yo."

El primer secretario de Educación Pública del gobernador Morales fue Amado Camarillo Sánchez; él había sido rector de la Universidad Autónoma de Puebla en los años cincuenta, es abogado y amigo personal del gobernador. "No lo conocía, pero él es cercano al gobernador y yo también [el gobernador y yo] fuimos compañeros de escuela. Por eso escucha propuestas. Esto no quiere decir que por eso haya entreguismo a la SEF, cuando es necesario tenemos que actuar con energía." En efecto, no hubo entreguismo del SNTE a la SEF, pero sí al revés. "Le planteé tres cosas. En primer lugar, cambiar la SEF, reestructurar, *recuperar* las jefaturas de departamento [...] El segundo punto, *recuperar* el modelo de centros escolares. Incluso interpretamos la voluntad del gobernador [...] La tercera propuesta fue *recuperar* [para nosotros] la supervisión escolar."⁷²

Las gestiones de los dirigentes seccionales florecieron; no sólo recuperaron el poder perdido durante el gobierno de Bartlett, sino que redimieron terreno. Según el secretario general de la sección 51 sus éxitos se resumen: "en primer lugar ya está creada la dirección de centros escolares, el director fue una propuesta nuestra [...] Segundo, se nos permitió proponer a las personas a las jefaturas de departamento, sin darles el nombre de jefaturas (Cordes). [Tercero], propusimos a directores de lazas

⁷¹ Cf. Aldo Muñoz, *op. cit.*, p. 65. En una charla personal, en marzo de 1997, el gobernador Bartlett me comentó que tenía reuniones con los líderes locales del SNTE para hablar de política y del PRI. "Para esas fechas los dirigentes sindicales ya sabían que el gobernador mandaba en la educación; de eso no platicábamos."⁷² Según Ignacio Rossainz: "El centro escolar es una unidad educativa integral (una ciudad) alberga desde jardín de niños hasta el bachillerato y una escuela de capacitación para el trabajo (talleres) que hoy se orienta más a la computación. Este modelo ha sido desperdiciado, no fue comprendido. Se crearon en el periodo de Manuel Ávila Camacho; los primeros fueron los de Tezuitlán y el de Cholula. Rescato lo de los centros escolares porque el gobernador es producto de uno de ellos. El le atribuye el éxito de su carrera a su formación en el Centro Escolar de Tehuacán."

nivel. Se dio un fenómeno. El gobernador designó subsecretario de Desarrollo Educativo a un compañero ex diputado, ex secretario de nuestra sección, la segunda posición más importante, Jesús Cruz Gutiérrez [el gobernador] me preguntó si había algún inconveniente, le dije que no, que me complacía y le dije que alguno de la 23 también ocupara una subsecretaría. Lo hice para que la 23 no se sintiera. La 23 presionó y el gobernador aceptó y se le creó una posición a Enrique Cerros.”

Pronto el secretario Camarillo fue cercado por un funcionariado leal a los dirigentes sindicales, paso a paso él perdió autoridad —nunca tuvo poder— al ceder en todo a las demandas magisteriales y en casi en todo a los alumnos de las normales, aunque se comprometieran recursos inexistentes. Por ejemplo, en junio de 1999 alrededor de 100 alumnas de la Normal rural de Teteles realizaron un plantón frente a las oficinas de la SEP para pedir la asignación automática de plazas, la derogación del examen de oposición —que había estatuido el gobierno de Bartlett— y más subsidios. No podía satisfacer todas las demandas, pero a finales de agosto acordó la creación de 112 nuevas plazas, aunque no se justificaban.⁷³ El secretario Camarillo renunció por “motivos de salud” y, después de las elecciones de 1998, el gobernador designó a Carlos Alberto Julián y Nacer como sustituto. Él fue candidato perdedor del PRI a la presidencia municipal de Puebla, abogado, ex procurador de Justicia que, aunque es una persona firme, tampoco tuvo poder para revertir lo que el SNTE recuperó. La unidad de mando es un formalismo; se dio marcha atrás a la fusión administrativa lograda en las Cordes; aunque ya no hay muchas, las nuevas plazas las asignan las secciones “casi al 100%”; y se regresó a las rutinas diseñadas al gusto del SNTE. La situación siguió igual en el gobierno de Mario Marín, a partir de 2005.

En Zacatecas la historia es diferente, la alternancia fue del PRI al PRD. La armonía en la transferencia de los servicios de educación del gobierno central se debió, según Marco Antonio Ortiz, a la confluencia de varios factores: 1] había voluntad política del gobernador saliente y de su sustituto de recibir los servicios; 2] la legislación local no presentaba impedimentos para la transferencia; 3] el director general de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el estado y funcionarios locales ya habían avanzando en la constitución del Instituto Zacatecano de Educación; 4] los líderes de las secciones 34 y 58 estaban de acuerdo y habían representado papeles importantes en las negociaciones y, 5] no había dificultades para homologar los tabuladores ya que los salarios de los maestros estatales y federales eran similares, aunque había diferencias en las prestaciones.⁷⁴

La armonía continuó durante los dos primeros años de gobierno de Arturo Romo (1992-1998). En 1993 el gobernador, de acuerdo con los dirigentes sindicales expidió un decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública. Por medio de ella se transformó la Secretaría de Educación y Servicios Sociales en Secretaría de Educación y Cultura (SEC). Se estatuyó la unidad de mando bajo la figu-

⁷³ Cf. *Excelsior* del 23 de junio y *El Sol de México* del 31 de agosto, ambos de 1999.

⁷⁴ Entrevista con Marco Antonio Ortiz Núñez, representante de la SEP en Zacatecas a partir de abril de 1992 y conocedor de todo el proceso, el 20 de agosto de 1999. Su opinión fue refrendada con entrevistas a dirigentes sindicales y funcionarios locales.

ra del
parte
minis
servic
Coor
maest
taciór
se bu
signó
motiv
nómi
regio

En
fuent
fin de
se cer
come
recur
nir bu
el me
rios so
con u

En
que h
los tr
Acuer
lario y
y las s
en 19
acum
presta
tres a
de nie
pesar

La
los di
dema

⁷⁵ E
funcion

⁷⁶ E

⁷⁷ E

⁷⁸ E

secreta
millon

ra del secretario, pero se mantuvo la separación: la subsecretaría "A" para atender la parte transferida (fue la mudanza del Instituto a esta dependencia) y la "B" para administrar los servicios regulares. En paralelo a la fusión se crearon las 12 oficinas de servicios regionales con base en los departamentos que ya existían en los Servicios Coordinados, "[con el fin de: 1] establecer mejores lazos de comunicación con los maestros y los padres de familia; 2] integrar la región y evitar duplicidad en la prestación de los servicios; y 3] para tratar de arraigar a los funcionarios en esas oficinas, se buscaba que los responsables fueran de la misma región [...] El gobernador de Baja California Sur se comprometió a la anuencia de los dirigentes sindicales".⁷⁶ Eso fue motivo de un conflicto posterior. Las oficinas regionales "en lugar de adelantar la nómina la engrosó porque hubo necesidad de contratar o comisionar personal a las regiones".⁷⁶ En ellas se mantiene separación entre los maestros "A" y "B".

En Zacatecas hubo pugnas interburocráticas por el control de los recursos, la fuente del poder. Al comienzo: "Se mantuvo la separación de la contabilidad con el fin de que el estado no disminuyera su aportación a la educación. Posteriormente, se centralizó la contabilidad en la Secretaría de Finanzas y el gobierno del estado comenzó a disminuir sus aportaciones; la SEC perdió autonomía en el manejo de los recursos."⁷⁷ Y también en las negociaciones con las secciones sindicales. Al intervenir burocratas que pueden ser duchos en asuntos de finanzas pero que desconocen el medio y las tradiciones sindicales pueden caer en trampas (cuando los funcionarios son leales del SNTTE no existe armadita, hay concordancia en los fines). Esto pasó con una prestación que se denomina Servicios curriculares (SC).

En las negociaciones salariales de mayo de 1996, entre la SEP y el SNTTE, se decidió que habría un aumento de 12% directo al salario y de 8% en prestaciones para los trabajadores de la educación. Debido a las malformaciones de nacimiento del Acuerdo, la SEP y el SNTTE negociaban los montos globales y fijan el incremento del salario y las prestaciones pero *para fortalecer el nuevo federalismo* se deja que los estados y las secciones locales negocien en que ramas se aplican. La sección 58 demandó en 1996 que todo lo de prestaciones se aplicara a los SC ya que esa prestación se acumula para el agudamiento de fin de año. Además, los dirigentes lograron que esa prestación repercutiera en los niveles de la carrera magisterial. El resultado: "En tres años aquella prestación significaba una cantidad inmensa que crecía como bola de nieve."⁷⁸ En 1997 y 1998 esa prestación no se pagó a los maestros federalizados a pesar de la presión que ejercían los grupos disidentes.

La dirigencia formal de la sección 34 también demandaba esa prestación, pero los disidentes agrupados en el movimiento de Bases magisteriales levantaban otras demandas, como el 100% de incremento en los salarios y democracia sindical. Estos

⁷⁶ Entrevista con Esau Hernández, secretario de Educación y Cultura de Zacatecas en ese tiempo y funcionario de carrera en el sector educativo, el 20 de agosto de 1999.

⁷⁷ Entrevista con Ortiz Nuñez, citada.

⁷⁸ Entrevista con Esau Hernández, citada.

⁷⁹ Entrevista con Apolonio Castillo Ferreira, siendo director administrativo de la SEC (después fue el secretario), el 16 de agosto de 1999. En números redondos esa prestación significó en 1996 como seis millones de pesos, en 1998 12, en 1999 había subido a más de 25, nada más para los estatales.

organizaban paros, marchas y plantones enfrente del palacio del gobierno y nunca consiguieron que el gobernador Romo los recibiera, menos que diera cauce a sus demandas. El movimiento magisterial creció y la movilización tal vez restó legitimidad al gobierno local que con sus acciones inyectaba cuadros a los partidos de izquierda, en especial al PRD. El movimiento iba en ascenso y el poder del gobernador en bajada ya que estaba a punto de concluir su mandato. En ese momento se presentó la coyuntura que hizo al senador priista, Ricardo Monreal, candidato del Partido de la Revolución Democrática.

El senador Monreal era la carta política fuerte para ser candidato a gobernador, tenía presencia política, trayectoria, conocimiento de su estado, era presidente de la Comisión de federalismo del Senado, y había trabajado fuerte para ganar de acuerdo con las reglas del PRI; pero el presidente Zedillo no lo quería impulsar. La candidatura le fue negada —además de mala manera—, el senador se molestó, el PRD le ofreció la candidatura y resultó electo. Para cuando tomó posesión del cargo, el 12 de septiembre de 1998, el problema financiero que representaba la prestación de los SC era grave, pero su urgencia fue organizar la SEC y establecer nuevas reglas del juego. Él se había comprometido en su campaña que sería un maestro quien dirigiera la educación en el estado. Como conecedor del poder del SNTE no quería desafiarlo; además, esa retórica le ganó ciertas simpatías entre cuadros priistas que migraron al PRD.

El gobernador honró su palabra. Designó secretario de Educación y Cultura al profesor Armando Cruz Palomino, quien había sido el jefe de los maestros disidentes y secretario general del PRD durante su campaña.⁷⁹ Él empezó pronto con la reestructuración. Las subsecretarías se encomendaron a egresados de la Universidad Autónoma de Zacatecas, personas que no tenían nexos con los docentes, en la dirección de administración a un ex rector del campus local del Tecnológico de Monterrey y a maestros de su corriente en otros puestos importantes. Esto lo resintieron los dirigentes de las secciones del SNTE. Por ejemplo: “De parte de la 58 la recomendación de funcionarios sí se daba; pero como a mí me tocó estar en los dos últimos años ya no recomendé a nadie [...] Con la nueva administración no hubo oportunidades de hacer recomendaciones; al principio el gobernador Monreal atendió los compromisos que hizo con los grupos del PRD.”⁸⁰ “La relación con el secretario de Educación y Cultura pudiéramos decir que es aceptable hasta cierto punto, pero no podemos decir que sea como la que desearíamos que fuera. Más que nada, pienso que esa falta de una relación óptima se debe a que el secretario

⁷⁹ Armando Cruz Palomino, secretario de Educación y Cultura de Zacatecas me concedió dos entrevistas extensas, los días 16 y 20 de agosto de 1999. En ellas platicamos de todo, me habló con franqueza de los problema y las desavenencias con los dirigentes sindicales locales, pero también con sus antiguos compañeros disidentes; sus convicciones políticas, sus ideas sobre la educación y la política educativa. A pesar de ciertas interrupciones esas entrevistas dieron para 18 páginas de texto a renglón cerrado. Son una fuente de información y reflexión que valoro. En los párrafos siguientes, las citas textuales, salvo mención en contrario, provienen de esas charlas.

⁸⁰ Entrevista con Joel Hernández Peña, secretario general de la sección 58, el 23 de febrero de 2000.

partido
de la :

La
ron co
que r
siguie
en Zac
electo

Seg
trativa

La ver
genera
traídos
el siste
funció.
de traf
riencia
ción [.
person
de hac
mico, c
de mo
sentido

Ter
ción —
en las
en Agu
cionar
en la c
quien
SNTE c
hace u
tecas. t
impor
de que

⁸¹ En
de 1999
ros porq
PRD.” Su
⁸² Au
sindical

partidizo en un gran número—prácticamente todos— los puestos administrativos de la SEC.⁸¹

La reestructuración de la SEC fue más allá. Primero, no sin conflictos se le quitaron comisionados a los partidos y se establecieron convenios para que los maestros que resultaran electos en puestos políticos obtuvieran su licencia sindical y se les siguiera pagando y salvaguardando sus derechos, como en los otros estados. Pero, en Zacatecas, la presidencia municipal o el Congreso a donde algún maestro resultó electo, *regresa* a la SEC, su salario.⁸²

Segundo, se regresó a sus plazas a maestros comisionados a funciones administrativas.

La verdad es que aquí [en las oficinas centrales de la SEC], durante muchos años se había generado una burocracia enorme. Docentes y directivos que por muchas razones habían sido traídos comisionados aquí, que a veces tenían una función bien delimitada y necesaria para el sistema educativo y en otras ocasiones aquí cobraban pero no desempeñaban ninguna función sustantiva. Después, algunos alegaban que por tener 10 o 15 años éste era su centro de trabajo. Pero se dieron casos que maestros de primaria, sin ninguna formación ni experiencia estaban adscritos al departamento de investigación educativa y no hacían investigación [...] Aquí mismo en la administración central se rubicó a una cantidad importante de personal y se generó una reacción de protesta y de resistencia. Se nos acusó ante los medios de hacer una cacería de brujas, persecución política, que no eran razones de carácter académico, de carácter técnico pedagógico—sino político— las que nos movían a hacer este tipo de movimientos [...] Eso se superó, llegando a un acuerdo con la dirigencia sindical en el sentido de hacer las rubricaciones con la participación y vigilancia de ellos.

Tercero, desde la perspectiva del secretario, se dio un proceso de descolonización—y depuración de malos maestros— de la SEC ya que: "El SNTE cuela a maestros en las secretarías para que le sirvan a los dirigentes y se sirvan ellos. Por ejemplo, en Aguascalientes [en el primer gobierno del PAN], la sección 1 logró meter 12 funcionarios a la administración educativa. Aquí llegaron por la vía de la participación en la campaña y mantienen una relación cercana con la sección, pero no fue ésta quien los metió." En otras palabras, el secretario reconocía como ilegítimo que el SNTE colonizara las estructuras de gobierno de la educación, pero legítimo si lo hace un grupo opositor, como la sección 22 en Oaxaca o su grupo mismo en Zacatecas. Con la diferencia, según Cruz Palomino, de que en Zacatecas "Una cantidad importante se compone de dirigentes de la lucha magisterial, pero tuvimos cuidado de que no fuera el *marchometro* el que determinara el que se integraran a la adminis-

⁸¹ Entrevista con Jorge Luis García Vera, secretario general de la sección 34 del SNTE, el 17 de agosto de 1999. El completo la idea señalando que "Obviamente eso genera cierta tirantez entre los compañeros porque aun cuando en Zacatecas haya ganado un gobierno perredista, no todos los maestros son del PRD." Sus adversarios podrían decir lo mismo del PRI o de la corriente institucional.

⁸² Aunque a uno de ellos le parecía que se violaba el derecho político de los maestros, los dirigentes sindicales de la 58 y de la 34 refrendaron este punto.

tración, sino que pusimos interés en que fueran compañeros con prestigio ganado ante los propios maestros como buenos maestros, docentes, académicos.”

Cuarto, se reconoció como interlocutor válido al grupo disidente mayoritario, lo que enojó al SNTE, se desató otro conflicto al grado de que hay dos dirigencias de la sección 34, la institucional y la disidente. “Aunque tenemos que respetar la normatividad, negociamos con los dos grupos.”⁸³

Quinto, en el conflicto sobre los SC, las secciones locales —y cada uno de los maestros también— resultaron beneficiarios y le ganaron al gobierno, a pesar de que los dirigentes sabían el gasto que significaba. La solución que el gobierno de Monreal dio al conflicto de los SC fue otorgar un bono de 24 días de salario a los maestros federalizados; después los estatales aceptaron esa misma prestación a cambio de que ya no repercutiera en el aguinaldo. Una concesión onerosa para un estado pobre.

El secretario político, Cruz Palomino, renunció al cargo para ser candidato a diputado federal en las elecciones de 2000 y lo remplazó el funcionario tecnócrata, Castillo Ferreira (que, sin embargo, desarrolló sensibilidad política en pocos meses). Él continuó en el empeño del cambio institucional, mejoró las relaciones con la SEP y los dirigentes formales de las secciones del SNTE, la armonía se recuperó (no del todo, el sector es conflictivo de por sí) y tal vez eso contribuyó a legitimar al gobierno y que la candidata perredista, Amalia García, de larga trayectoria en la izquierda, ganara las elecciones en 2004. Es posible que ella continúe con la misma tendencia conciliatoria con el SNTE.⁸⁴

Al analizar los juegos del poder en los estados de organización dual se cae en la tentación de pensar que la fusión anunciada desde 1992 parece imposible, que el diseño tecnocrático no tomó en cuenta las realidades ni los intereses políticos del SNTE y de cada una de las secciones que no corresponden a los afanes del gobierno. Fusionar por completo los dos subsistemas, significaría unificar dos secciones en una; lo cual reduciría el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política, tanto al interior del SNTE como en los partidos políticos y la administración pública. Algunos dirigentes temen que si se fusionan dos secciones, sus líderes se pudieran sentir tentados a constituir un sindicato estatal y, entre otras cosas, quedarse con el 100% de las cuotas, como los independientes.⁸⁵ De esa forma se debilitaría el poder de gestión del CEN y acaso perdería su razón de existir como un aparato concentrado y fuerte que, además de otras prerrogativas, proporciona estatura política nacional a sus dirigentes.

⁸³ Entrevista con Apolonio Castillo Ferreira, siendo secretario de Educación y Cultura, el 25 de febrero de 2000.

⁸⁴ La gobernadora García designó a Rogelio Cárdenas Hernández secretario de Educación y Cultura. Él fue rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas, desde donde tuvo varios enfrentamientos con Monreal —quería que el gobernador le resolviera los problemas de pensiones de la UAZ— y al final no entregó buenas cuentas.

⁸⁵ De entrevistas con siete dirigentes de secciones del SNTE.

Ma
apetit
ritor
tecas,
ración
como
tatal)
por re
la ent
estado
camb
de ot
absen
motes
sisten

Lo
los tr
impo
Eso s
los sis
León
no de
sindio
la no
conce
la car
que c

Lo
forza
“Serv
metió
en fu
biern
de qu
“conc
un er
do, p

Mantener las áreas sustantivas separadas en los gobiernos estatales favorece los apetitos de las secciones de conservarlas colonizadas; cada sección custodia su territorio y no comparte con la otra. Aunque en estados como Jalisco, Puebla y Zacatecas, donde hay unidad de mando y las secciones negocian en conjunto, la separación entre las dos "culturas" parece insalvable, tanto para los administradores, como para los sindicalistas.⁸⁶ La separación es por la adscripción (federalizado, estatal), por escuelas de procedencia y sentido de pertenencia. Los maestros estatales, por regla general, estudian en las normales de sus propios estados, son oriundos de la entidad y casi siempre ocupan una plaza urbana; se sienten identificados con el estado y sus costumbres, conocen su geografía y tradiciones; son regionalistas. En cambio, muchos de los federalizados estudiaron en normales rurales, provienen de otros estados y no sienten el arraigo por el terreno; los estatales los acusan de absentistas, con cierto tono peyorativo los llaman "transferidos", "arribistas" y otros mores. Ellos, a su vez, reprochan el localismo de los estatales y prefieren el antiguo sistema federal que les permita una movilidad nacional.

Los intereses políticos de los dirigentes coinciden con beneficios tangibles para los tabajadores de la educación y eso fortalece su posición y les da más poder; no importa si con ellos se pone en trance de bancarrota a los gobiernos de los estados. Eso sucede en aquellos donde hay la jubilación dinámica—como en casi todos los sistemas estatales—o ganancias extraídas por presión política, como en Nuevo León y Chihuahua, o yerros de la burocracia media, como en Zacatecas. El gobierno no de Rizzo heredó al de Canales la incorporación de los maestros—y dirigentes sindicales— a la carrera magisterial; ese gasto se consolidó pasando por arriba de la norma. En Chihuahua, el gobierno de Barrio, con la anuencia del poder central concedió a los miembros de la sección 8 una "compensación *nivelatoria*", además de la carrera magisterial, para recompensar a esos docentes por el escalafón horizontal que disfrutaban los de la 42.⁸⁷

Los dirigentes zacatecanos reconocen el problema financiero del estado pero forzarán privilegios para sus agremiados y no dieron marcha atrás. Por ejemplo, "Servicios cocurriculares, no se dan en función de la plaza inicial; el gobierno se metió el gol, fue un error administrativo del anterior gobierno [del PRI], y lo hizo en función de la plaza de cada maestro e incluye carrera magisterial. El actual [gobierno] lo tiene de herencia y no hay cómo sacar esos millones."⁸⁸ Incluso, a pesar de que se conozca que eso pone en apuros las finanzas del estado, se antepone a las "conquistas" de los tabajadores, no importa que sean ilegítimas. "Tal vez se debió a un error de la Secretaría de Finanzas o de otra dependencia del gobierno del estado, pero a estas alturas no podemos aceptar que se de marcha atrás a esa situación.

⁸⁶ La información para esta tipología proviene de las entrevistas a Guadalupe Hinojosa, Leopoldo Felipe Rodríguez Gutiérrez y Armando Cruz Palomino, citadas. Muchas de sus opiniones las refrendaron docentes frente a grupo, directores de escuela y supervisores en grupos de enfoque.

⁸⁷ Entrevista con Alberto Carrillo González, entonces delegado del CEN del SNTE en la sección 16 de Jalisco, el 4 de agosto de 1999. El era el secretario general de la sección 8 cuando logró esa concesión.

⁸⁸ Entrevista con Hernández Peña, citada.

Somos conscientes de que la derrama de recursos es como una bola de nieve que crece cada año y se le tendrá que encontrar una solución, pero no a costa de las conquistas de los trabajadores de la educación.”⁸⁹

La idea de que el nuevo federalismo educativo traería mayor racionalidad [burocrática, a la weberiana] al sistema educativo, no se cumplió y, por las pruebas recabadas, parece que con este arreglo institucional no se alcanzará la fusión entre los antiguos subsistemas; menos aún en los de organización escindida.

SEPARACIÓN TOTAL

No obstante que en los organigramas de la administración pública hay unidad de mando y homogeneidad en la norma, en los estados de México y Veracruz los dos subsistemas de educación están divorciados; los gobiernos locales no tienen intenciones de fusionarlos porque sus lógicas de operación son divergentes.

En el estado de México la separación es estructural, parece que los SEIEM se instituyeron para mantener aislada la porción federalizada de la local, donde el SMSEM es la fuerza predominante; el gobernador Chuayffet vislumbró las dificultades políticas de una eventual fusión y clausuró la posibilidad.⁹⁰ Más allá de ignorar el potencial de fusión, el gobierno del estado —por el impulso del sindicato local— decidió expandir aún más los servicios bajo su control, siguiendo la premisa del Acuerdo de que las secciones federalizadas ya no crecerían más. La intención era obvia: fortalecer a los actores locales y preservar la conducción del sistema con algo de la autonomía que perdió con el Acuerdo.⁹¹ El Acuerdo y la LGE desplazaron a los proyectos estatales y los actores políticos locales sintieron la fuerza política del centralismo burocrático. Pero había luchas por preservar el control político en los territorios en los que había crecido el sistema estatal. Para ello era mejor mantener separado lo que era diferente.

Durante el régimen de la Revolución mexicana, cada gobernador de ese estado rindió tributo al presidente en turno, pero siempre gozaron de amplios grados de autonomía, eran políticos que provenían del gabinete presidencial o aspiraban a llegar a él o, más todavía, soñaban con llegar a la presidencia.⁹² Aunque tal vez esos

⁸⁹ Entrevista con García Vera, citada.

⁹⁰ De la entrevista con Efrén Rojas Dávila, citada.

⁹¹ Entrevistas con Román López Flores, subsecretario de Educación Básica y Normal de la SECBS, el 24 de octubre de 1999, y Ranulfo Vivero, director general de Educación cuando la firma del Acuerdo y después candidato “oficial” a la secretaría general del SMSEM, el 18 de abril de 2001.

⁹² Recuérdese los debates a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta cuando se proclamaba “El 82 para el 82”, refiriéndose a la reforma de ese artículo de la Constitución que le permitiera a Carlos Hank González —hijo de padre extranjero— contender por la presidencia. Las siguientes dos décadas en el estado de México han estado marcadas por periodos gubernamentales iniciados por el mandatario electo y concluidos por un sustituto; ello en razón de su designación para cargos en el gobierno federal: en 1986 Alfredo del Mazo González dejó la gubernatura por ser secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y, luego, precandidato a la Presidencia de la República. Ignacio Pichardo Pagaza

políti
obras
anécc

Po
de M
Mazo
estad
de co
cuela
tuitos
encor
famili
valle
un su
tido
y lo re
acusa

El
vocó
con lo
exper
hacer
12 (fr
los lit
no lo
Si
educa
actor
u org
poder
había

—quie
nado se
del PRI
misma
Chuayf
los últi
didato
⁹³ R
de la b
⁹⁴ E
estado
⁹⁵ E
cionari
entrevi
36 del

políticos buscaban el poder por ambición personal o proyecto de grupo, realizaban obras útiles a la sociedad con el fin de incrementar su legitimidad. Abundan las anécdotas en educación.

Por ejemplo, el proyecto de los libros gratuitos para las secundarias del estado de México comenzó cuando se dio el *boom* del petróleo. El gobernador Alfredo del Mazo González quería sobresalir entre sus pares más allá de la condición de ser el estado más rico del país. El y su secretario de educación, Emilio Chuayffert, además de continuar con la expansión de la matrícula en las primarias y construcción de escuelas para albergar a los miles de niños migrantes, lanzaron los libros de texto gratuitos para los alumnos de las secundarias del sistema estatal. Acción que tuvo efectos encontrados. Por un lado, contribuyó a hacer el sistema estatal más atractivo, que las familias lo prefirieran al sistema federal—que tampoco frenaba su expansión en el valle de México—y que se le viera con “buenos ojos” por los sectores populares. Era un subsidio barato que acrecentaba la legitimidad y el prestigio del político. En sentido contrario, los voceros de la industria editorial (el estado de México—con todo y lo restringido—era su mercado mayor en el país) y otros empresarios protestaron; acusaban la medida de “socializante”, “comunista” y otros epítetos.⁹³

El secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del Estado de México convocó a los empresarios del estado a reuniones de información, les entregó paquetes con los libros y les pidió que hicieran análisis de los contenidos o que contarán a expertos para ello y le comentar en concreto sus desacuerdos, que si habría que hacer correcciones se harían. No hubo más protestas por ese flanco. Pero el artículo 12 (fracción IV) de la LGE, que otorgó atribuciones exclusivas a la SEP para autorizar los libros de texto de primaria y secundaria, canceló aquel proyecto, mas el gobierno local continuó con la expansión de su sistema y el crecimiento del SMSM.⁹⁴

Si bien el incremento de plazas y creación de nuevos servicios—no sólo en la educación básica, tal vez más en enseñanza media—provenía de los descos de los actores políticos institucionales, había la intervención de otros grupos de presión u organizaciones de masas, quizá con el fin de incrementar su presencia y gajos de poder, ilegítimo, pero real. Es el caso de Antorcha Campesina.⁹⁵ Esta organización había formado sus bases de presión en las viejas solicitudes por la distribución de la

—quien asumió el gobierno en sustitución de Mario Ramón Beteta—al concluir su mandato fue designado secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y en 1994, ocupó la secretaría general del CEN del PRI nacional. En 1995 Emilio Chuayffert dejó la gubernatura para asumir la Secretaría de Gobernación, misma que abandonó en 1997 tras los acontecimientos de Acatel. César Camacho—quien sustituyó a Chuayffert—fue senador plurinominal por el PRI. Arturo Mondel es el único gobernador electo que, en los últimos veinte años, comenzó y concluyó el periodo de gobierno para el cual fue electo. El fue precandidato del PRI a la presidencia, pero escándalos de corrupción lo sacaron de ese juego.

⁹³ Ranulfo Vivero recuerda que incluso Manuel Espinosa Iglesias—poco antes de la nacionalización de la banca—hizo declaraciones en *Excelsior* contra esos libros de texto.

⁹⁴ El análisis a continuación se basa en las entrevistas citadas a funcionarios y actores sindicales del estado de México y en otra, más extensa a Efrén Rojas Davila, el 25 de octubre de 1999.

⁹⁵ Este punto se basa en testimonios de supervisores (en grupos de enfoque), entrevista con un funcionario de los SEEM (que me pidió anonimato), en la entrevista con Ranulfo Vivero citada y en una entrevista que escuché por la radio a Rafael Ochoa Guzmán, entonces secretario general de la sección 36 del SNTE.

tierra, pero se había agotado en luchas estériles, dentro del mismo partido oficial. Encontró su camino organizando a sectores populares con demandas de servicios públicos en asentamientos irregulares. La creación de escuelas era la principal.

La situación se puede sintetizar. Activistas de Antorcha organizaban a migrantes pobres o habitantes de otras áreas, invadían terrenos baldíos, se conformaba el asentamiento irregular, lotificaban los terrenos, dejaban uno para la futura construcción de una escuela —en ciertas partes también para un centro de salud— y cuando ya se consolidaba la colonia, demandaban servicios: primero agua, drenaje y electricidad, y luego educación. Las movilizaciones de ese grupo con frecuencia eran violentas, siempre agresivas. En el terreno reservado para escuela ponían los cimientos y algunos salones, conseguían maestros “meritorios”, miembros de la organización y luego solicitaban reconocimiento y apoyo. El dirigente de la sección 36 protestaba porque el gobierno del estado de México reconocía a esos “maestros espurios” y había una nueva escuela, a veces compitiendo por capturar matrícula con otra cercana, federalizada o estatal.

Los dirigentes del SMSEM al comienzo se oponían a las maniobras de Antorcha, pero al no poder frenar esas demandas llegaba a compromisos con sus dirigentes. A cambio de que se afiliaran al sindicato, ellos gestionaban nuevas plazas y las otorgaban a razón de 50% para cada organización; había diatribas frecuentes respecto a quién se haría cargo de la dirección del plantel, ningún grupo quería ceder. Después de algunos años la situación se institucionalizaba, la escuela se consolidaba, Antorcha ganaba adeptos —tan útiles para los fines de sus dirigentes— y el SMSEM crecía su comunidad y su poder. El secretario de Educación al tiempo que recordaba que esas anomalías agrandaban el gasto y el conflicto, al final justificaba el reconocimiento oficial:

Sí, se pudo haber presentado esa situación [...] Hemos procurado evitar la respuesta automática del *no*, sino simplemente argumentarla y demostrar ese no y, obviamente, en muchos de los casos se han tomado determinaciones que no corresponden a la propuesta inicial que [las organizaciones] te presentaban pero que finalmente se logra encontrar una solución; en otros casos, bueno, se ha autorizado la creación de estos servicios.⁹⁶

Por la vía de la presión política se institucionaliza lo ilegítimo. Sin embargo, el gobierno trataba de frenar o disminuir las acciones de organizaciones ajenas al sector; para ello negociaba con el SMSEM y el SNTE para fortalecer a las instituciones formales. La Secretaría no previno —menos impidió— la colonización de las instancias de mando por los dirigentes sindicales; en el antiguo sistema estatal bajo el liderato del SMSEM y en los SEIEM bajo la hegemonía personal de Elba Esther Gordillo. Y ese arreglo se heredó al gobierno de Arturo Montiel (1999-2005) y persiste en el gobierno de Peña Nieto (2005-2011).

Antes del Acuerdo no había alguna diferencia sustantiva entre ocupar una cartera importante en el SMSEM y ser miembro de la burocracia alta de la Secretaría de

⁹⁶ Efrén Rojas Dávila, entrevista del 25 de octubre de 1999, citada.

Educ:
ron a
en los
tos no
Estad
tico d
un flu
sindic
cación
quien
del go
secret
de ed
binet

En
gla. S
seccie
feder:
36 se
cargos
no sig
en la
mas l:

Las
decisi
los m:
del Ac
bros e
despu
que c
tenían
que e
más a

⁹⁷ E]
de la S
básica.
parte d
cional e
regresa

⁹⁸ E.
cación

⁹⁹ U
se hicie
SNTE. E
una ch:

Educación local. Si bien los gobernadores Chuayffler, Camacho y Montiel acomodaron a cuadros políticos de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) en los puestos de mando, en las áreas de control de la educación básica los sindicatos no soltaron prenda.⁹⁷ "La trayectoria del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, es la de un sindicato orgánico, que forma parte del núcleo político del estado, tiene vínculos con la administración estatal educativa, donde se da un flujo de la administración al sindicato, pues la mayor parte de los secretarios del sindicato terminan siendo directores de educación."⁹⁸ El director general de Educación en el gobierno de Pichardo Pagaza (1989-1993) fue Germán García Moreno, quien había sido líder sindical y secretario particular del gobernador. Al comienzo del gobierno de Arturo Montiel, Jacob Pérez Álvarez—quien también fungió como secretario general del SMSM y diputado local—fue designado como subsecretario de educación básica y normal; aunque este cargo—como la mayoría de los del gabinete de Montiel—se caracterizó por una alta movilidad de personal.

En otros estados las fricciones entre las secciones hermanas del SNTSE son la regla. Se pudiera pensar que en el caso del estado de México las pugnas entre las secciones 17 y 36 serían más agudas porque las dos pertenecen al mismo segmento federalizado y competirían entre ellas por colonizar los SEEM. El hecho de que la 36 sea el bastión de Elba Esther Gordillo disminuyó el conflicto; ella distribuye los cargos. La sección favorecida es la 36, pero otorga porciones de control a la 17. Eso no significa que siempre haya armonía, hay cuadros sindicales que aspiran a puestos en la administración, se hacen presentes, cortejan al gobernador o al secretario, mas la disciplina se impone y la última palabra la tiene la lidereza.⁹⁹

Las áreas sustantivas de la SECBS y los SEEM están colonizadas por completo, las decisiones que afectan a los maestros las toman fieles a los sindicatos; en el caso de los maestros locales se entiende por rutinas y pactos establecidos desde lustros atrás del Acuerdo: los dirigentes sindicales eran al mismo tiempo cuadros del PRI y miembros del grupo gobernante. Las secciones del SNTSE, salvo en los primeros 30 meses después del establecimiento de la delegación de la SEP (que evolucionó a los SEEM), que competan con el grupo de tecnócratas que comandaba Fernando Solana, ya tenían colonizada la institución. Tras la descentralización se estableció un *status quo* que el gobernador Arturo Montiel no quiso mover; no intentó siquiera pelear por mas autonomía para sus propios funcionarios. Es factible que no deseara molestar a

⁹⁷ El "grupo Universidad"—como se conoce a los ex rectores de la UAEM—ha tenido los puestos clave de la Secretaría, pero sólo se hace cargo de la administración y de las áreas no ligadas a la educación básica. Muchos de esos funcionarios se han profesionalizado en el servicio. Por ejemplo, Efrén Rojas y el personal de Participación Social en educación, de vida efímera en el gobierno de Ernesto Zedillo, y luego regresaron a dirigir los SEEM en el gobierno de Arturo Montiel.

⁹⁸ Entrevista con Raulillo Viveros, citada. El mismo es un buen ejemplo de ello; fue director de Educación en el gobierno de Pichardo Pagaza y cuadro distinguido del SMSM.

⁹⁹ Una maestra amiga mía es jefa de sector. Ella me comentó que Elba Esther Gordillo le pidió que se hiciera cargo de esa posición. Aunque la oficina le queda lejos de su domicilio, aceptó por lealtad al SNTSE. Después colocó como funcionarios a dos de sus hijos bajo su dependencia. Ella me lo platicó en una charla informal, no en una entrevista para la investigación. Por eso no revelo su nombre.

Elba Esther Gordillo, por el contrario, otorgarle cuanta concesión pidiera a cambio de apoyo político o —al menos— evitar enfrentamientos con ella.¹⁰⁰

En el ámbito del SMSEM la antigua “unidad sindical” se rompió, pues un grupo encabezado por Trinidad Arpego le ganó las elecciones a la planilla del gobernador, en 2000. El gobierno concilió intereses y la armonía local se recuperó, aunque hubo cambios en la Secretaría de Educación. Ese mismo grupo repitió en el poder del SMSEM por medio de elecciones libres, con voto directo y secreto de los miembros del sindicato, en 2003. El nuevo dirigente, Fernando Zamora, es un líder carismático, excelente orador y conocedor de la tecnología del poder. A pesar de que los fieles del SMSEM han colonizado la Secretaría, presiona y quiere más, no oculta su enfado con el grupo Universidad. “Sí, estamos defendiendo a capa y espada un acuerdo que se dio el 4 de diciembre del año 2000, que nos permite participar en los cambios de adscripción, en ascensos, permutas, en promociones de todo tipo, de tal manera que el sindicato no sea solamente un cero a la izquierda sino que participe activamente y tome decisiones para todos estos movimientos que se dan y que son los más importantes.”¹⁰¹

En el estado de México la unidad de mando es ficción. El secretario de Educación tiene poder en las áreas de deportes, cultura y bienestar; en la educación media lo comparte con los sindicatos. En la educación básica, tal vez tenga autoridad pero no poder.

El caso de Veracruz es paradójico: el gobierno local no aceptó la sugerencia de la SEP de crear un instituto desconcentrado para recibir la transferencia, decidió incorporarla en la Secretaría existente. “De origen, el gobernador [sustituto, Dante Delgado] acordó que la transferencia sería directa. Dos argumentos: Primero, en el Estado mexicano lo provisional se vuelve definitivo. Segundo, él veía la necesidad de que el estado tuviera la administración directa de los recursos, de otra manera, como órgano descentralizado no estaría subordinado a la coordinación del Ejecutivo y se necesitaba que hubiera una sola línea de mando para poder coordinar los esfuerzos.”¹⁰² Hubo otras razones de peso. El gobierno de Veracruz ya tenía experiencia en la administración de relaciones laborales complejas con los trabajadores de la educación. Además, de la sección 56 del SNTE otros cinco sindicatos actuaban en el sistema veracruzano, algunos con más de 10 mil miembros, como el Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio de la Educación (SETSE), y Veracruz se precia de tener una política educativa que antecede a la creación de la SEP.¹⁰³

¹⁰⁰ Tanto es así que el gobernador Montiel inauguró el V Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, donde Elba Esther Gordillo modificó los estatutos y fue electa presidenta del CEN. *Reforma*, 17 de marzo de 2004.

¹⁰¹ Entrevista con el profesor Fernando Zamora Morales, secretario general del Comité Ejecutivo del SMSEM, el 14 de julio de 2004.

¹⁰² Entrevista con alto funcionario de la SEC, citada (véase nota 42 en capítulo 4, p. 133). La plática con este funcionario fue extensa, es un conocedor a fondo de los entramados políticos en el estado y un protagonista de primera línea en la educación veracruzana. Salvo mención en contrario, en esta sección los entrecomillados son sus citas textuales.

¹⁰³ Del borrador de un informe que preparó Alberto Flores Callejas, en 2002, para una monografía de la educación básica y normal en Veracruz, como parte de este proyecto, sin número de página.

A
cen
tos 1
siste
frac
L
polí
Chi:
le a
los :
sect
ción
realiz
las “
estr:
E
dier
de a
el A
psic
cam
de l
vehi
L
Coo
berni
no :
polí
acep
de t
nida
sub:
E
gen
se ti
acer
vear

A pesar de ello y de una brega política local de varios años, la lógica del poder central se impuso, se separó lo que se deseaba unificar y el SNTE y los otros sindicatos reconquistaron lo que se les había merchado, nunca quitado por completo. Los sistemas federalizado y estatal se administran por separado, el estatal, incluso, se fracciona en la satisfacción de intereses múltiples.

La firma del Acuerdo agarró a Veracruz en medio de campañas y efervescencia política. Aunque la hegemonía del PRI no estaba en peligro, al candidato, Patricio Chirinos —ex miembro de su gabinete y amigo cercano al presidente Salinas— se le acusaba de no ser originario del estado. El gobernador Dante Delgado conocía los arreglos burocráticos entre la SEP y el SNTE y las formas de hacer política en el sector.¹⁰⁴ El no quería dejar espacios vacíos y tener el control político de la educación, apoyado por cuadros locales. Lo cual implicaba conflictos con la sección federalizada, el CEN del SNTE y la misma SEP. El afán de unidad de mando se enfrentó a las "culturas opuestas" y la falta de tiempo para consolidar. No obstante, perfitó una estrategia que le permitió deshacer ciertos nudos de corrupción.

El 18 de mayo de 1992, en la mañana en México y por la noche en Xalapa, se dieron conferencias. Una con la prensa y otra con los mandos medios conjuntos de ambos sistemas. Al día siguiente con los supervisores de los dos sistemas se leyó el Acuerdo. Pienso que [el gobernador y el secretario] lo hicieron como impacto psicológico para que los federalizados regresaran al edificio, encontraron que el logo de la SEP había desaparecido y en su lugar estaba el de la SEC, lo mismo para los vehículos.¹⁰⁵

La transferencia fue problemática. El antiguo director general de los Servicios Coordinados en el estado, Humberto Ortiz, no se resignaba a perder su lugar. El gobernador Delgado lo designó subsecretario con el fin de facilitar la transición, pero no aceptaba la autoridad del secretario de Educación y Cultura, José Luis Lobato, político local y leal al gobernador. "[Humberto Ortiz] no abandonó sus oficinas, ni aceptó la norma estatal, no entregaba las oficinas al secretario y le dio un cuarto de tres por tres metros cuadrados, con un escritorio y una silla. Esa fue la bienvenida." Lo que de inmediato acrecentó tensiones, agravó a los políticos locales y el subsecretario Ortiz y sus colaboradores cercanos fueron *congelados*. El gobernador actuó rápido, cercó a los ex funcionarios federales, limitó a los directores de la sección 32, la federalizada, y trató de que la unidad de mando formal se transformara en un reconocimiento al poder local. "Se diseñó una estrategia de acercamiento que debía empezar por lo sustantivo, entre los maestros, les decíamos: veamos en la realidad cuáles son nuestras semejanzas y diferencias y definir los pasos

¹⁰⁴ Dante Delgado ocupó varios cargos políticos y administrativos, entre ellos el de delegado de la SEP en Yucatán, Oaxaca y Veracruz, fue subsecretario y secretario de Gobierno de Veracruz. Asumió como gobernador sustituto en diciembre de 1988, al dejar tal posición Fernando Gutiérrez Barrios para ocupar la Secretaría de Gobernación.

¹⁰⁵ Entrevista con Laura Mora Muñoz, subsecretaria de Educación y Cultura de 1993 a 1997 y antes directora general de Educación Popular de 1981 a 1986, la primera mujer que accedió a este puesto, el 29 de enero de 1999.

para la nueva administración. Eso era en teoría, en la realidad eso era una guerra." Los federalizados no aceptaban la autoridad local y querían que se respetaran los usos y costumbres. El gobierno local reaccionó con energía, planteó —sin consultar al SNTE— una estructura administrativa y de control unificada: "Echamos a un lado nuestra estrategia de mantener las estructuras paralelas y las tomamos al golpe. En la mesa sonaba estratégico pero en la realidad el poder no se comparte."

A pesar de ello, con el fin de mantener las cosas en paz, el gobierno concedió a la sección 32 —previa depresión de direcciones a departamentos— el control de las primarias, educación especial y las normales federales. No se les otorgó el Departamento de Educación Indígena porque era donde el gobierno local tenía sospechas de mayores desvíos; además, los dirigentes de la 32 hicieron un movimiento para evitar auditorías.¹⁰⁶

La batalla principal era por ganar la administración, "seguir al dinero" y algo se hizo, pero el centralismo burocrático se impuso. "Nunca entregan el analítico de plazas. Y empiezan a salir cheques firmados por quienes eran autoridades federales, sin conocimiento mío y del secretario. Me entero de que hay una nómina de fantasmas. Una persona cobraba 312 cheques [...] pequeños, pero muchos, sin control y no lo recibían los beneficiarios. Me espanté, levanté actas. Revisé la plantilla vehicular y muchos [coches y camionetas] los tenía el sindicato y otros desviados a usos personales y a partidos (a varios, no nada más al PRI)." El gobierno local hizo el plantilleo (depuración de la nómina en el habla del sector educativo), se descubrieron irregularidades: "Más grave era que en la nómina aparecían muertos, fantasmas y fueron más de tres mil casos, detectados en 1992, cheques, plazas, no necesariamente tres mil personas." Pero "nos frenaron en México". "En una reunión entre el secretario estatal, [Esteban] Moctezuma [subsecretario de Coordinación de la SEP] y Elba Esther [Gordillo], se tomó la decisión de no fincar responsabilidades." Se trastocó la ley para otorgar impunidad a malos funcionarios; lo peor, a cambio de nada, el SNTE no hizo ninguna concesión, ni siquiera la promesa de no repetir la experiencia.

En noviembre de 1992 Patricio Chirinos tomó posesión del gobierno; designó secretario de Educación y Cultura a Roberto Bravo Garzón, ex rector de la Universidad Veracruzana y ligado a grupos políticos nacionales. Él siguió la misma estrategia de su predecesor y colocó a sus fieles en los puestos de confianza, mas tuvo que lidiar con la realidad y reconocer lo fraccionado del magisterio en Veracruz. No quería desafiar al SNTE ni a los sindicatos locales, así que concedía ciertas posiciones mas, como expresó la subsecretaria Mora, tratando de anticiparse a la influencia sindical. "Los puestos de primer nivel los decide el gobernador y el secretario, pero sí, en algunos puestos de mandos medios se permite la injerencia de los sindicatos. Muchas veces se busca un maestro de esa organización que cubra el perfil para el puesto y así no hay objeción. Me adelanto para que no me impongan."¹⁰⁷

¹⁰⁶ Según varios testimonios, en esa antigua dirección de los Servicios Coordinados era donde había más *aviadores*.

¹⁰⁷ Laura Mora, entrevista citada.

Pe
secci
—inc
senta
dirig
ra ca
de C
Bravo
Zúñi
Cultu
"A
una
les p
ron a
los m
del s
se vir
diver
siste
En
y am
Cultu
cuatr
racru
lo ap
va al
en e
entre
resul
La
cion-
desp
ejem
siste
gativ
ilegí
bida
108
marzo
109
110
reuni
apoy
Pero:

Pero hubo un cambio en las relaciones políticas. El líder moral o cacique de la sección 32, Juan Nicolás Callejas, jonguitudista convencido, estableció una alianza —incómoda, pero coalición al fin— con Elba Esther Gordillo. Ella no había representado un papel de defensa activa de esa sección, en tanto que promovía mas a los dirigentes de la 56; incluso se apersonó en Xalapa para apoyar que su dirigente fuera candidato a una diputación federal.¹⁰⁸ Esa alianza significó apoyo a las gestiones de Callejas, hubo presiones del CEN hacia el gobernador Chirinos, quien removió a Bravo Garzón para que dirigiera la Fundación Colosio y lo sustituyó con Guillermo Zúñiga Martínez, un político avezado que ya había sido secretario de Educación y Cultura —con el gobernador Gutiérrez Barrios— y dispuesto a hacer concesiones. “Aunque sería largo de explicar, en realidad hubo en los últimos meses de 1992 una franca desolación en el sistema transferido, cuyos dirigentes oficiales y sindicales plenamente identificados entre sí, sintieron mermada su hegemonía. Comenzaron a recuperar aliento y prebendas en el gobierno de Patrio Chirinos merced a los mecanismos corporativos aún prevalentes; sobre todo en los dos últimos años del sexenio, al asumir por segunda vez la SEC Guillermo Zúñiga Martínez, con quien se vino abajo lo poco que la parte oficial había ganado en cuanto a descolonizar las diversas dependencias, o atenuar al menos el proceso colonizador, sobre todo en el sistema federalizado.”¹⁰⁹

En el gobierno de Miguel Alemán Velasco (1998-2004), esa ruina se consolidó y amplió. El designó a Juan Maldonado Pereda como secretario de Educación y Cultura. Maldonado, un político de la vieja guardia con experiencia, al menos en cuatro ocasiones se le consideró como un candidato fuerte a la gubernatura de Veracruz y tiene un trato caballeroso.¹¹⁰ Conató como asesor a Luis Benavides, quien lo apoyó para diseñar un proyecto de reforma educativa con una visión prospectiva al 2025. Pocos maestros, cuya opinión se recabó mediante grupos de enfoque en el 2000, sabían de qué se trataba esa reforma. Incluso, los dirigentes sindicales entrevistados la desconocían, salvo un programa de alfabetización que no ofreció resultados concretos.

La colonización de la SEC por parte de los cuadros de la sección 32, generó reacciones en los sindicatos locales. Después sus dirigentes eran los resentidos y querían desplazar la influencia de la 32. Aunque de ella “aprendieron las malas mañas”. Por ejemplo, la herencia de plazas, que las supervisiones fueran de escalafón —en el sistema estatal eran de confianza hasta 1997—, conseguir *avidades* y otras prerrogativas a los dirigentes sindicales. La venta o herencia de las plazas es una cuestión ilegítima que ya se institucionalizó en Veracruz. “Las plazas se heredan. Se le da cada a quien se jubila que nos sugiera quién debe ocupar el espacio que deja libre.

¹⁰⁸ Entrevista con Natalio Alejandro Arrieta, secretario general de la sección 56 del SNTE, el 20 de marzo de 2000.

¹⁰⁹ Alberto Flores Callejas, *op. cit.*

¹¹⁰ Platiqé con él dos veces, en enero de 1999 y enero de 2000. En ambas pláticas fue genul, incluso reunió a su gabinete cercano para que Alberto Flores y yo expusiéramos el proyecto, consiguiéramos apoyo para realizar los exámenes a los niños de cuarto y sexto grados y la encuesta a padres de familia. Pero se negó a concederme una entrevista o a platicar de sus planes.

El estado acepta. Las reglas del juego son que esas plazas son de *control sindical* y la autoridad tiene que acatar. La costumbre se ha vuelto ley.”¹¹¹

El mismo dirigente confirmó los conflictos y lo de las pugnas por la colonización: “Sugerimos. Tenemos el derecho de petición y la autoridad analiza las personas que le sugerimos y, en algunos casos, fueron aceptados [...] Sí nos dieron posiciones como el telebachillerato.”¹¹² Dirigentes de otros sindicatos locales hacían demandas más radicales, renegaban de la descentralización, se sentían desplazados y heridos en su orgullo veracruzano: “Nos oponemos a la descentralización y queremos que siga nuestro sistema estatal regular, con su misma regularidad, con su mismo campo de acción, de ser posible con sus mismos edificios y oficinas administrativas para atender todo lo que se requiera.”¹¹³

Aunque tal vez había un sentimiento regional herido, la consecuencia política fue que las presiones sindicales, tanto de las secciones del SNTE como de las locales, lograron ablandar al secretario Maldonado Pereda y al mismo gobernador Alemán, al grado que: “Es la primera vez que la SEC ofrece a las dirigencias sindicales. Antes se negociaba ahora se ofrecieron. Antes se oponían a algunos funcionarios. Ahora ofrecieron todo. Incluso, una subsecretaría va a ser posición para el PRD. A Domingo Alberto Martínez Reséndiz se le otorgó una subsecretaría de educación media y superior.”

Las relaciones de poder y la preeminencia del SNTE y los sindicatos locales tuvieron más peso en las decisiones que la voluntad de unificar el mando y eliminar la corrupción. Las rutinas perversas que eran “defectos de las secciones federales, nos contagiaron y ahora estamos peor que antes”.¹¹⁴ Las normas del centralismo burocrático reprodujeron las formas de hacer política en las dependencias locales. A un observador externo la SEC de Veracruz le parece una federación —que no tiene nada que ver con el federalismo— de grupos que representan diversos intereses, que mantiene una división absurda, kafkiana, donde hay duplicidad de funciones, reglas que conducen a que se busque acomodar a las personas o a crearles puestos si no los hay. No se respetan los perfiles, los funcionarios en las áreas sustantivas son más leales a sus jefes en los sindicatos y la alta burocracia está sitiada. El consejo de los asesores fue insuficiente para agregar eficacia y, según un sinnúmero de testimonios, el gobierno de Miguel Alemán —que tantas expectativas generó seis años antes— perdió legitimidad al grado de que el candidato del PRI en 2004, Fidel Herrera, apenas ganó *de panzazo*.

Tanto en el estado de México como en Veracruz parece que en lugar de organizaciones racionales burocráticas, hay estructuras deformes, plagadas de divisiones,

¹¹¹ Entrevista con Natalio Alejandro Arrieta, secretario general de la sección 56, el 29 de enero de 1999 (el énfasis se notó en su alocución). Él también hablaba de cómo la 32 “se agandalló los mejores puestos en el gobierno de Miguel Alemán”. La venta y herencia de plazas llamó la atención de la corresponsal del *Washington Post* en México, Mary Jordan, y la documentó en un amplio reportaje. Cf. “A Union’s Grip Stifles Learning”, *The Washington Post*, 14 de julio de 2004.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ Entrevista con Saúl Rivera Oliva, secretario general del SETSE, 28 de enero de 1999.

¹¹⁴ Entrevista con Bravo Garzón, citada.

dupli
versa:
zante
juego
ilusor

LOS J

El Pr
creta
rocrá
trans
grup
Salin
direc
cuad
con l
ción
los m

At
ción
autol
los d
SNTE
para
el go
con
pero
del g
aun
los e
maes
molc
corp
El
de cc
con
ca, e
San l
safía

duplicidad de funciones—que encarecen la prestación del servicio—, ruinas per-
 versas y corruptas—el caso de la venta y herencia de plazas en Veracruz es vergon-
 zante— y tal vez sin posibilidades de redención. El predominio de las reglas del
 juego político por sobre la norma, implica que la fusión de los dos subsistemas es
 ilusoria.

LOS JUEGOS DEL PODER

El Programa Nacional de Educación: 2001-2006 no hizo apuestas de riesgo. El se-
 cretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, anunció una reingeniería bu-
 rocática en la SEP, no un cambio en las reglas del juego. Es difícil observar una
 transmutación del poder en la SEP, el gobierno de la educación nacional recae en los
 grupos tradicionales y los funcionarios tecnócratas que ingresaron en el gobierno de
 Salinas, aliados con el personal que incorporó el secretario Tamez. La mayoría de los
 directores generales y de área—en quienes recae la operación ruinaría—y demás
 cuadros de la burocracia media son los mismos; ellos están a cargo de las relaciones
 con los estados, el SNTPE, el Congreso y el control del presupuesto. Los nuevos fun-
 cionarios desconocían la tecnología del poder que el PRI utilizaba y no encontraron
 los medios para imponer su autoridad y poder.

Aunque tal vez quienes diseñaron el Acuerdo pensaban que los arreglos institu-
 cionales que vendrían después de la firma iban a proporcionar mayor poder a las
 autoridades federales y locales, el resultado fue al revés, los ganadores netos fueron
 los dirigentes sindicales. El Compromiso de agosto de 2002 provee que el CEN del
 SNTPE—además de la colonización de la administración educativa—tendrá poder
 para vigilar las políticas de la SEP. Los dirigentes del sindicato tienen más poder con
 el gobierno del presidente Fox—que se supone es un adversario ideológico—que
 con el PRI. La política corporativa abarcaba canchales a los dirigentes sindicales,
 pero a cambio de disciplina y subordinación al PRI. El SNTPE es ahora independiente
 del gobierno. Parece que no tiene límites. En los estados se replica la situación,
 aun en Oaxaca, cuya sección no guarda afinidades con Elba Esther Gordillo. En
 los estados, los dirigentes locales incrementaron su poder, “conquistaron” para los
 maestros mejores salarios, prestaciones, incentivos y avances en los procesos de ho-
 mogeneización, siempre al alza. Ellos legitimaron su control y reforzaron las alianzas
 corporativas entre los grupos del SNTPE.¹¹⁵

El CEN del SNTPE tiene ahora delegados en cada sección para mejorar las líneas
 de comunicación. Pero también con el fin de mantener el control nacional, a veces
 con negociaciones arduas con dirigentes locales que tienen carisma y fuerza políti-
 ca, en especial en las secciones estatales con caciques fuertes, como en Chihuahua
 San Luis Potosí, Jalisco y Veracruz. Algunos de esos líderes de tiempo en tiempo
 sacían el poder de Elba Esther Gordillo, pero siempre se impone la tendencia con-

¹¹⁵ Cf. Chavoya, Reynaga y Hernández, *op. cit.*, p. 146.

tractualista, el concierto para que la coalición dominante no se desmorone. A las secciones estatales les interesa su parcela de colonización, determinar la asignación de plazas, la movilidad de los maestros, el ingreso y promoción en la CM y las demás que afecten al magisterio; para ellas ésa es la fuente de poder, ilegítimo, pero hecho rutina. Además, les importa mantener a cualquier precio la negociación directa con el gobernador en turno. Eso es un símbolo importante que le agrega valor al poder de los dirigentes. Cuando algún gobernador no concede ese privilegio los dirigentes lo resienten. Por ejemplo: "En la administración perredista [de Zacatecas] se hizo común no invitar a ningún evento político a dirigentes sindicales. Ni siquiera en agosto del año pasado [1999] nos invitaron a la ceremonia de inauguración de cursos."¹¹⁶

Con todo y los mecanismos centralistas, algunos gobernadores utilizaron los grados de libertad que les otorga la LGE y promovieron que expertos extranjeros alabaran su política de educación, como Cárdenas en Jalisco. Otros pusieron sus miras más altas y lograron juicios favorables de la UNESCO, como Barrio en Chihuahua, Madrazo en Tabasco y Bartlett en Puebla. Pero en general su autoridad legítima no se traduce en el ejercicio del poder, las presiones de grupos y camarillas, como arguye Elster, erosionan a las instituciones. Los casos patentes de institucionalidad precaria —que se pueden repetir con constancia— es cuando los gobernadores no respaldan a sus secretarios de Educación y negocian ellos con los sindicatos, como en San Luis Potosí, el gobernador Silva Nieto, o en Zacatecas, el gobernador Monreal.¹¹⁷ Pero más grave en los casos de Chihuahua, Oaxaca o Veracruz donde los gobernadores despidieron a sus funcionarios por no ser gratos al SNTE, o en Jalisco donde se engendró una subsecretaría para acomodar a un equipo de trabajo y se eliminó para que el subsecretario no desafiara al secretario y por presiones del sindicato.

Con la retórica modernizadora, el centralismo burocrático se impone sobre los estados. La SEP, por medio del control que tiene de la planeación detallada y los instrumentos del nuevo federalismo (concurrencia, más que soberanía) sigue regentando la educación básica y normal a distancia, en tanto que los gobiernos locales se ven apremiados por demandas que no pueden resolver. Y los gobernadores se acomodan lo mejor que pueden a las circunstancias aunque algunos hagan declaraciones altisonantes. Profieren rechazos y amenazas, pero no ofrecen un diseño que apoyado en fuerzas sociales impulse el federalismo político.¹¹⁸ Por el contra-

¹¹⁶ Joel Hernández Peña, entrevista citada. Lo hizo el gobernador Monreal en su primer año de gobierno, después rectificó, ningún gobernador del PRI o del PAN se atrevería a romper ese hábito.

¹¹⁷ Incluso, el secretario Cruz Palomino justificó el hecho de que el gobernador recibiera a los dirigentes de la sección 34 sin su presencia.

¹¹⁸ Los gobernadores de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, y Oaxaca, José Murat, reclamaron airados que el gobierno federal no les transfiriera recursos para administrar sus sistemas de educación, como se había comprometido en el Acuerdo. Amagaron con "regresar" lo transferido porque sus estados no podían con las responsabilidades financieras. Cf. *Reforma*, los días 3, 12 y 20 de diciembre de 2001. Los gobernadores anteriores de esos estados y Sánchez Anaya y Murat mismos no tenían poder ni recursos para oponerse a las presiones del SNTE y con la poca autoridad que tenían acordaron con las secciones locales más plazas (Tlaxcala) o prestaciones más allá de lo que los presupuestos permitían (Oaxaca). Ellos

rio, de
el SNT
entre
dillo,
dismin
Micho
Villah
dio a
a deja
diside

Los
que el
dad d
porqu
financ
avanc
berna
el esta
al *stat*

En
los go
del SN
del ce
demo

y guber
pero hi
tajear, 1

PODER
A las
acción
temas
recho
a con
poder
rigen-
[as] se
quiera
ón de

rio, dada la debilidad de los gobiernos estatales para negociar las prestaciones con el SNTE, ellos mismos propugnaron por la "recentralización" de las negociaciones entre la SEP y el CEN del SNTE. Asunto que la presidencia del SNTE, Elba Esther Gordillo, festejó ya que fortalecía sus posiciones de poder frente al gobierno central y disminuía los espacios de la disidencia en estados que, como Oaxaca, Zacatecas o Michoacán, tienen posibilidades de negociación. En la reunión de la Conago, en Villahermosa, Tabasco, en junio de 2004, el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, dio a conocer el pacto. Luego remató: "No sólo vamos a quedar mal sino que vamos a dejar colgados de la brocha a la SEP y al sindicato si abrimos negociaciones [con la disidencia magisterial] en los estados."¹¹⁹

Los casos de Chihuahua, Jalisco y Nuevo León muestran que el juego político que el nuevo federalismo proporciona a las secciones del SNTE, erosiona la legitimidad de origen de los gobiernos. En Zacatecas esa legitimidad no se lesionó mucho porque el gobernador perredista tenía bases magisteriales a su favor, pero el costo financiero para mantener la paz fue elevado. En Puebla, Tabasco y Veracruz hubo avances en el ejercicio del poder al comienzo de la descentralización, pero los gobernadores subsecuentes echaron marcha atrás y cedieron al vigor colonizador. En el estado de México, Oaxaca y San Luis Potosí los gobiernos no intentaron desafiar al *status quo*; se dejaron encarrilar por las reglas del centro. En consecuencia, en el arreglo institucional que emergió después del Acuerdo, los gobiernos locales —y la educación— se encuentran prisioneros de los intereses del SNTE y sus secciones. El nuevo federalismo significó el fortalecimiento no sólo del centralismo burócrata, sino también del corporativismo, en detrimento de la democratización que se anunciaba.

e los
s ins-
ngen-
cales
es se
ecla-
seño
ntra-
de go-
s diri-
rados
como
os no
Los
ursos
es lo-
Ellos

y gobernadores de otros estados, como René Juárez de Guerrero, calmaron los embates del momento pero hipotecaron el futuro. Lo de "regresar" los servicios de educación al centro fue una forma de chan-¹¹⁹ En *Reforma*, del 8 de junio de 2004.

6. DINERO, EQUIDAD Y EFICIENCIA: LEGITIMIDAD

derrochar lo ajeno, antes concede que quita reputación; sólo el gastar lo de uno perjudica.

MAQUIAVELO, *El príncipe*

No obstante que las reformas que impulsa el gobierno desde 1989 han fortalecido al centralismo burocrático, hay ciertos avances en la educación. Las coordinadas del control técnico (currículum), el control normativo y la concentración del poder, han experimentado efectos tangibles en el SEM: el financiamiento crece año con año y es posible que las reformas abonen a la equidad, aunque los programas de compensación sean insuficientes para abatir los rezagos. Los padres de familia perciben la acción de las escuelas y de los maestros como positiva, aprecian su labor y acusan recibo de los beneficios de las reformas en el currículum y los libros de texto. Estas percepciones acrecientan la legitimidad del Estado, más que la de un gobierno en particular.

FINANCIAMIENTO: DESPROPORCIONES Y NUEVOS ACTORES

El control de los recursos económicos es el umbral a otras fuentes de poder. La política de financiamiento y el diseño del presupuesto federal para educación se da en un contexto de luchas políticas y contradicciones entre —y al interior de— los partidos políticos. Durante el régimen de la Revolución mexicana, la regencia del presupuesto federal y las transferencias a los estados dependían de la voluntad del presidente que contaba con altos grados de discreción para decidir en qué y cómo gastar. En la asignación de recursos a la educación hubo —parafraseando a Maquiavelo— unos mandatarios tacaños, como Gustavo Díaz Ordaz, y otros pródigos, como Luis Echeverría —o cicateros con sus adversarios y generosos con sus camaradas—. El gasto federal se consolidaba y ciertos gobernantes estatales impulsaban sus proyectos o eran presas de presiones sindicales; con el correr de las décadas se generó un sistema de asignación de recursos desigual, inequitativo y dispendioso.

Latapí y Ulloa critican que: “Desde el punto de vista financiero, la ‘federalización’ de 1992 simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías con que se venían distribuyendo los recursos federales para la educación básica, sin intentar, en esa ocasión, revisar su significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la Federación.”¹ El Acuerdo no contiene planteamientos a

¹ Pablo Latapí y Manuel Ulloa, *op. cit.*, p. 109. Cuando escriben “Federación” se refieren al gobierno federal.

6. DINERO

esa rev
al gobi
“una p
el com
a tasas
bruto,
increm

Dos
reform
distribu
ción, c
que esa
y sus se
fica a la

Las
poder s
El Conq
tidistas
partido
cos, do
que con

El mont
tine al g
del proc
interno
Educaci

Los
agrios.
de alca
contras
candid:
guiend
ra. La c

² Pod

³ Luz
Doctorac

⁴ Vict
federalism

⁵ Pubi

⁶ El ca
el presu
interno b

esa revisión, no se trataba de *modificar* el centralismo fiscal, ni quitar prerrogativas al gobierno federal, nada más se proponía acrecentar los recursos a la educación: "una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación".² Promesa que se ha cumplido, aunque no se haya incrementado la eficacia del gasto.

Dos estudiosas del asunto expresan por separado ese supuesto federalismo: "Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 definieron las estrategias para distribuir los fondos a estados y municipios y al mismo tiempo centralizar la fiscalización, criterios de control y vigilancia por parte del Poder Ejecutivo Federal."³ Aunque esas reformas no urazan el esquema de control absoluto que pregonan Foucault y sus seguidores, perfila las intenciones del centro. Por ello, Victoria Rodríguez califica a las relaciones financieras intergubernamentales de "soberanía dependiente".⁴ Las relaciones políticas son más dinámicas que en el pasado, las luchas por el poder son abiertas, los debates continuos y la gobernanación del país es más compleja. El Congreso federal refleja la situación: más que los principios o las plataformas partidistas, los intereses de coyuntura dominan en la vida política, las alianzas entre los partidos en el Congreso son inestables, se construyen con base en puntos específicos, donde la demagogia es de uso corriente. Un ejemplo de ello fueron los debates que condujeron a adicionar el primer párrafo del artículo 25 de la LGE:

El monto anual que el Estado —Federación [sic], entidades federativas y municipios—, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de Educación Superior Públicas.⁵

Los diputados presentes (410) aprobaron la reforma aunque los debates fueron agrios. El PAN votó en contra en lo particular y defendió la imposibilidad práctica de alcanzar ese monto en 2006; además de que no se incluía el gasto privado. Su contrasentido es que esa fue una de las banderas del presidente Fox, cuando era su candidato y días después el ratificó que *esa* era su propuesta.⁶ El PRI votó a favor —siguiendo al SNTF— cuando en el pasado había impedido que esa moción prosperara. La contradicción del PRD es que abogaba por aumentar el gasto en educación al

² Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo..., *op. cit.*, p. 6.

³ Luz Jiménez Lozano, *Gestión escolar y profesionalización docente*, tesis de doctorado en educación en el Doctorado Interinstitucional de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002, p. 69.

⁴ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México: De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, 1999, cap. V.

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de enero de 2003.

⁶ El candidato Vicente Fox, en un foro organizado por el SNTF expuso: "Primero, debemos incrementar el presupuesto para educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del cinco por ciento del producto interno bruto a por lo menos el ocho por ciento en los próximos seis años", *Reforma*, 3 de mayo de 2000.

de uno

principio

leído

nadas

el po-

e año

ramas

amilia

labor

os de

de un

poli-

en un

rudos

ipues-

dente

En la

unos

Eche-

gasto

tos o

siste-

raliza-

is con

a, sin

enda-

itos a

bierno

tiempo que luchaba contra reformas para incrementar la recaudación fiscal.⁷ En los debates de 2004 y 2005 en torno a las reformas del artículo 122 de la Constitución, el gobierno perredista del Distrito Federal se negaba a acrecentar su participación en el gasto educativo. Cuando se publicó el decreto de reestructuración de la SEP en el *Diario Oficial de la Federación*, el jefe de gobierno del D.F., Andrés Manuel López Obrador declaró: “Lo que no aceptamos es que haya un recorte presupuestal, es distinto; queremos que el gobierno del D.F. se haga cargo de la educación básica, pero solicitamos respetuosamente que se transfieran los recursos para ese propósito.”⁸

La cuestión fiscal es compleja. Su centralismo no sólo proviene de las tendencias históricas, también de acciones políticas de los actores en la periferia. En la reunión de la Conago en Aguascalientes, en mayo de 2003, los gobernadores confirmaron lo que la investigación académica ya había previsto: “Llegamos a la conclusión de que este modelo que estamos siguiendo en cuanto a presupuestos, la forma de manejar la educación ya se agotó.”⁹ Pero en sus deliberaciones pugnan porque el gobierno central se haga cargo de la recaudación fiscal y multipliquen las participaciones federales a sus entidades. Ellos no quieren pagar el costo político de cobrar impuestos, buscan el poder y prestigio que otorga el gasto, pero rehúyen aportar recursos propios.

Los gobernadores y académicos tachan de obsoleta la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos federales. Aunque esa ley fija las coordenadas, la acción política de los diputados —en la discusión anual del presupuesto de egresos de la Federación— ha modificado las apuestas del Ejecutivo federal, aunque sólo en el margen, pues las inercias determinan más del 97% de ese gasto. Los gobernadores convencen a los diputados de sus estados, no importa que sean de otros partidos, a que cabildeen para que se mejoren las aportaciones a sus entidades. Los diputados del SNTE abanderan los aumentos a los gastos en educación. Y se nota en los presupuestos.

El gasto y el presupuesto

El poder simbólico de los mitos —como aquel que reza que la UNESCO recomienda el 8% del PIB para el gasto en educación—, las luchas entre los partidos y sus intereses inmediatos, empujaron reformas legales que serán imposibles de cumplir, ni siquiera en el plazo de unas tres décadas, como determinar que el gasto público en educación alcance el 8% del PIB o universalizar tres años de enseñanza preescolar. Aunque quienes proponían tales planes sabían que no era posible su realización —demagogia pura— las reformas legales tienen consecuencias en el poder burocrático y fuerzan a que se cumplan los augurios del Acuerdo. El gasto en educación crece en concordancia con el centralismo fiscal, como se observa en el cuadro 6.1.

⁷ El debate en *Reforma*, del 27 de noviembre de 2002.

⁸ *Reforma*, 22 de enero de 2005.

⁹ *Reforma*, 10 de mayo de 2003.

CUADRO 6.1. TENDENCIAS DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y COMO PORCENTAJE DEL PIB^a (millones de pesos)

Gasto en

Total

Privada

Estados^b

Federal

En los años 1980, el gasto en educación básica representó el 4.90% del PIB. En los años 1990, el gasto en educación básica representó el 4.12% del PIB. En los años 2000, el gasto en educación básica representó el 6.40% del PIB. En los años 2005, el gasto en educación básica representó el 7.30% del PIB.

CUADRO 6.1. TENDENCIAS DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y COMO PORCENTAJE DEL PIB^a (millones de pesos)

Año	Federal		Estados ^b		Privada		Total		Gasto en educación básica ^e	PIB %
	SEP	Otras secretarías	(porcentajes)		Pesos corrientes ^c		Pesos de 2002 ^d			
1980	140.0	26.5	17.25	6.85	219.1	178 130.1	51 382.1	4.90		
1985	1 357.2	158.5	14.82	7.61	1 954.1	132 123.1	34 820.8	4.12		
1990	18 369.8	3 964.1	16.78	8.08	29 722.7	159 756.5	49 808.7	4.02		
1995	68 836.9	8 341.3	9.63	4.72	90 546.8	208 292.4	93 096.3	4.93		
2000	219 380.0	4 004.9	14.89	21.74	337 881.0	362 346.6	155 197.4	6.40		
2005	336 578.9	15 392.5	16.46	23.03	581 701.7	500 173.4	193 205.9	7.30		

^a Las cifras muestran el gasto ejercido.
^b Incluye el gasto de los municipios.
^c Para 1995 el total incluye el Fondo de Ahorro Capitalizable y de Retiro de la SEP, y el recurso del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, dicho monto equivale a 433.7 millones de pesos.
^d La deflación se hizo con base en el Índice nacional de precios al consumidor (diciembre de cada año, 2002 = 100).
^e El gasto del gobierno federal incluye transferencias a los estados.
 FUENTE: Vicente Fox, Tercer Informe de Labores. Anexo, México, Presidencia de la República, 2003; y Secretaría de Educación Pública, Informe de labores 2005, México, SEP, 2005.

Las cifras son elocuentes. Muestran que el gobierno federal ha perseverado en la expansión del gasto a partir de 1990, en la columna de pesos constantes el dato es más claro. En 1981, durante la cúspide del *boom* del petróleo, el gasto en educación alcanzó su tope histórico, como desembolso absoluto, por alumno y en porcentaje del PIB. Luego vinieron los años de recesión y crisis económica: para 1985 el gasto disminuyó y para 1990 algo se recuperó, pero no como porcentaje del PIB, la tendencia creciente continuó hasta 1994. Después de algunos años de crecimiento, de nuevo otra crisis severa (los llamados *errores de diciembre*), que tuvo consecuencias graves para el país, frenó la expansión.

No obstante, el sector educativo fue el menos castigado. El gobierno federal no aguantó las demandas del SNTE, la protesta vociferante de sindicatos universitarios y las voces de académicos. El presupuesto federal no disminuyó de forma considerable, pero los estados no erogaron ni el 10% del gasto total —fue su mínimo histórico— y el porcentaje del sector privado bajó del 5%, comparable al de los primeros años setenta; no pudieron con la recesión. La participación del sector privado también crece desde ese año, aunque el mayor porcentaje es en la educación superior y media; para 2005 representó más del 23% del total.

Desde los años ochenta, algunos estudios mostraban que la hechura del presupuesto para educación no respondía a un razonamiento preciso, a fórmulas que buscaran nivelar a los estados pobres o gratificar a aquellos que mostraran mejor desempeño. Pero tampoco era ajena a ciertas premisas técnicas —o si se quiere, a cierta búsqueda de racionalidad burocrática— que introducían los cuadros tecnócratas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.¹⁰ Aquella política mostraba los rasgos del autoritarismo priista y la hegemonía del Poder Ejecutivo Federal. El Congreso —en el mejor de los casos— hacía pequeñas modificaciones gramaticales que no afectaban la esencia del presupuesto. La política era vertical: el presidente proponía y los diputados acataban. Aunque no de manera definitiva, los juegos del poder cambiaron en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría por primera vez.

En los debates acerca de la reforma de la LCF y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 1998, el punto de vista del Poder Ejecutivo prevaleció pero la acción de los legisladores de oposición modificó ciertas aristas. Los diputados participan cada vez más en la configuración del presupuesto para la educación, enmendando las propuestas del Ejecutivo. Tanto la ley como el PEF de cada año, tienen un lenguaje farragoso —tal vez hasta los mismos diputados experimenten problemas para entender lo que aprueban— que hacen difícil su comprensión y seguimiento. No obstante, se puede hacer el esfuerzo de síntesis y desplegar la racionalidad burocrática detrás de artículos, párrafos y cuadros que describen la configuración de los presupuestos, aunque las pugnas políticas cobren notoriedad.¹¹

¹⁰ Cf. Noel McGinn, Susan Street y Guillermo Orozco, *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: Un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra, 1983.

¹¹ La siguiente sección se apoya en la Ley de Coordinación Fiscal. Cf. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, <www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, consultada en enero de 2005. Con el fin de no hacer cansada la lectura, omito las citas a los artículos correspondientes.

En
admi
ción
res
Le
nados
segun
En te
tos y
Po
corre
Esta c
el nú
feren
ahí, lo
unive
Alg
y Salt
del p
se de
sector
el rar
Feder
y en c
El
sos qu
por si
educa
del F
de ed
mayo
ramo
suced
PRI ni
greso
conce
La
de 20
que r
el pro

En la ley aparece nítida una tipología del gasto. En primer lugar, hay una división administrativa, que se presenta en ramos y se aplica a entidades de la administración pública. Los ramos son de tres tipos: autónomos (presupuestos para los poderes Legislativo y Judicial y organismos públicos autónomos); administrativos (destinados al gobierno federal); y generales (que se aplican a varias dependencias). En segundo lugar, el prorrateo funcional, que se establece en categorías y elementos. En tercer término, la clasificación económica, que se expresa en capítulos, conceptos y partidas.

Por medio del ramo 28, los poderes centrales transfieren a los estados lo que les corresponde de la recaudación fiscal; éstos son recursos propios, no *etiquetados*.¹⁵ Esta distribución se hace por medio de fórmulas complejas que tienen que ver con el número de habitantes por estado y un coeficiente de participación. Las transferencias del ramo 28 representan el ingreso principal de los estados estatales. De ahí, los gobiernos y congresos locales destinan recursos a su sistema de educación y universidades.

Algunas dependencias del gobierno federal, como las secretarías de Agricultura y Salud, por ejemplo, destinan partidas a la educación pública. La porción mayor del presupuesto se establece en los ramos administrativos y generales. El ramo 11 se destina al gasto directo de la SEP y transferencias a los organismos públicos del sector educativo que dependen de ella, así como a las universidades federales. En el ramo 25 se concentran los gastos de educación básica y normal para el Distrito Federal e incluye las provisiones salariales para la negociación de mayo con el SNTE y en diversos tiempos para las universidades públicas.

El ramo 33 apareció por primera vez en el PER de 1998; en éste se colocan recursos que antes estaban en los ramos 25 y 26 (de desarrollo social). Esta constituido por siete fondos, de los cuales tres afectan a la educación pública. El Fondo para la educación básica y normal (FAEB); la porción destinada a infraestructura educativa del Fondo de aportaciones múltiples (FAM), que llega a los municipios; y el Fondo de educación tecnológica y de adultos (Faeta). A partir del PER de 1999, pero con mayor incidencia en el gobierno del presidente Fox, el Congreso ha modificado ramos y partidas del proyecto de presupuesto de egresos. Los debates anuales se suceden; la Cámara de Diputados ejerció facultades que durante el monopolio del PRI ni siquiera intentó. Los gobernadores, sindicatos y rectores cabildan en el Congreso federal y, lo que es motivo de controversia, los diputados etiquetan partidas y conceptos. Ahí sí hay una redistribución del poder.

La pugna por el presupuesto alcanzó el grado superlativo en el debate del PER de 2005, cuando los diputados, según el presidente Fox, se tomaron atribuciones que no les correspondían, asignaron recursos a proyectos concretos y modificaron el programa de gasto del gobierno federal y las transferencias a los estados.¹³ El

¹² En el hablar burocrático etiquetar significa que los fondos nada más se deben aplicar a lo establecido en el presupuesto federal; la vigencia del centralismo burocrático.

¹³ Según el "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005", los diputados aumentaron el

o en la
lato es
cación
entaje
l gasto
la ten-
rio, de
encias
ral no
tarios
sidera-
nistrí-
meros
o tam-
perior
presu-
as que
mejor
iere, a
tecnó-
mpues-
monía
neque-
to. La
no de
dió la
de la
ero la
parti-
men-
en un
lemas
iento.
buro-
de los
ucción
)83.
los del
5. Con

presidente Fox primero hizo observaciones al PEF aprobado por los diputados; ellos arguyeron que el presidente carece de esas facultades y las rechazaron; él interpuso luego una controversia constitucional. La Suprema Corte fijó los límites de la participación de cada poder en la fabricación del presupuesto al conceder la razón al Poder Ejecutivo. El regateo político y la pugna entre poderes Ejecutivo y Legislativo apenas comienza en la joven democracia mexicana. No es para instituir pesos y contrapesos, sino que las fracciones parlamentarias todavía se guían por intereses mezquinos.

En ese debate, la cuestión de los recursos destinados a la educación fue uno de los puntos que resaltó el presidente. Su argumento fue preciso: si se aprobaran las previsiones de aumentos salariales para los maestros y creación de nuevas plazas, las finanzas públicas de los estados colapsarían y en 2006 no habría recursos suficientes para salarios y prestaciones del magisterio.¹⁴ Aunque varios gobernadores aplaudieron la intervención de los diputados porque sus estados se favorecieron, el incremento en educación sería para ellos un regalo envenenado: tendrían que aumentar los salarios del magisterio estatal con recursos del ramo 28 en la misma proporción que a los federalizados. De nuevo, lo inmediato nubla la perspectiva de plazo largo. Las previsiones de Kafka, que algunos pensarán que son ideas fantasiosas, prevalecen por sobre la racionalidad burocrática.

Con todo y la participación creciente del Congreso en la manufactura de la gobernación, de los avances en la democracia y de la creciente pluralidad de la vida política, la hechura del presupuesto para educación sigue siendo antifederalista.¹⁵ Las subsecuentes reformas a la LCF no han modificado un ápice la esencia del centralismo burocrático. El nuevo federalismo, que imitó las formas de distribución de recursos federales que implantó el presidente Nixon en Estados Unidos —que fueron derogadas allá en el gobierno del presidente Reagan—, no tiene el venidero de equidad que esperaban Latapí y Ulloa. Por el contrario, continúa la tendencia que identificó Rodríguez: “los flujos financieros de los niveles superiores del gobierno hacia los niveles inferiores están diseñados para apoyar un sistema centralizado donde la equidad y la eficacia distan mucho de ser los criterios predominantes para la distribución de los recursos”.¹⁶

Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (17 mil millones de pesos); y los fondos para educación y cultura (19 mil 697 millones de pesos). Cf. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1628-I, 17 de noviembre de 2004.

¹⁴ *Reforma*, 3 de diciembre de 2004. En el proyecto de PEF, el Ejecutivo previó incrementos salariales de 3.7%, para estar en línea con la meta de inflación prevista por el Banco de México. La apuesta del Congreso fue un aumento cercano al 8.25%. La preocupación del presidente Fox tenía razones de peso: los estados no podrían hacer frente a ese desembolso.

¹⁵ Ya había concluido esta sección cuando llegó a mis manos el excelente estudio de Héctor Villarreal, *La asignación de recursos públicos a la educación: Problemática y perspectivas*, FCE, 2005. En este texto el autor hace un análisis extenso y documentado de la síntesis que elaboré. Aunque él no despliega una tipología weberiana, describe bien las clasificaciones del gasto y el proceso de asignación. Estoy en desacuerdo con él en que las transferencias del gobierno federal a los estados distingue al federalismo educativo. Es la expresión cuantitativa del centralismo burocrático.

¹⁶ Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 180.

En e
cambia
nacion:
nes que
cha aut
entidad
plido, l

El se
cas, a fi
la educ
diseñac
dores, r
fican la
situació
de su p
nunca s

Gasto y

El dese
ses dese
es equi
corrupto
recurso
servicio
cionaric
asesore
alguna

Ese c
tos med
auditor
cia ofici
la influ
cionale
UNESCO
estudio
en los c

¹⁷ Pod

¹⁸ Refo

¹⁹ Nic

²⁰ La c

la culpa r
sarrollo E

En el Acuerdo, las partes plantearon que el esquema de distribución de recursos cambiaría, aunque se vivificará el centralismo burocrático: "La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará por que se desunen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas."¹⁷ Ese convenio no se ha cumplido, las inercias del corporativismo son tan pesadas que parecen inamovibles.

El secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, hizo eco de esas críticas, a finales de 2005 afirmó: "El problema está en la fórmula de cómo se financia la educación, la fórmula ya no es equitativa, hay una de financiamiento que fue diseñada para otro México que ya no tenemos actualmente."¹⁸ Pero ni los gobernadores, ni los diputados ni la alta burocracia central actúan en consecuencia y modifican la ley. Ellos proceden con prudencia excesiva; Maguivavelo caracteriza bien esa situación: "Tibieza en éstos, cuyo origen es, por un lado el temor a los que tienen de su parte a la legislación antigua, y por otro, la incredulidad de los hombres, que nunca se fan de las cosas nuevas hasta que ven sus frutos."¹⁹

Gasto y desperdicio

El desembolso en educación en México no es poco aun en comparación con países desarrollados, aunque el gasto por alumno (debido al tamaño del sistema) no es equiparable. Pero hay desperdicio, corrupción e ineficacias. El despildeo y la corrupción van de la mano. La alta burocracia federal y la de los estados disipa recursos en actos sin consecuencias en la enseñanza: mobiliario de lujo, vehículos, servicios caros, viajes, comidas, fiestas, altos salarios y diversos bonos.²⁰ Ciertos funcionarios de alto rango, colocan a sus amantes, hijas o hijos y otros familiares como asesores o en puestos de responsabilidad, a veces bajo su dependencia directa o en alguna oficina de otra localidad.

Ese derroche fluye hacia abajo (aunque en proporciones menores) a los segmentos medios y bajos de la burocracia. Nadie sabe y sería difícil calcular (hasta con una auditoría exhaustiva) quién y qué tanto se malgasta en esas acciones de la burocracia oficial. Los afectados directos por esa corrupción son los padres de familia. Bajo la influencia de Transparencia Internacional y apoyándose en organismos internacionales como el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (de la UNESCO), la SEP prescribió un análisis de la corrupción en las escuelas públicas. El estudio establece que entre 2001 y 2003 en México, el soborno creció 60% tan sólo en los casos de inscripción. En el caso de servicios como el pago de exámenes o

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo...*, p. 9.

¹⁸ *Reforma*, 20 de octubre de 2005.

¹⁹ Nicolás Maguivavelo, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁰ La OCDE crítica el despildeo pero no se ocupa del gasto de los segmentos burocráticos, le echa la culpa nada más a los maestros y su baja preparación. Cf. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Encuesta económica de México*, México, OCDE, 2005.

peticiones para que los niños sean aprobados, los papás han tenido que pagar hasta 110% más en ese lapso.²¹

Las demandas por transparencia, la pluralidad política y presiones de la prensa tienen frutos en el conocimiento público de ciertas anomalías, una de ellas es la merma del presupuesto educativo que se llevan los “comisionados”, una casta de privilegiados.

El 1 de mayo de 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) informó que nada más en cinco estados, había casi dos mil docentes que costaban al erario federal 255 millones de pesos.²² Ésos eran profesores que estaban comisionados al SNTE y a otras dependencias. Ese primer ejercicio de la ASF —que analiza el curso del dinero que sale del gobierno federal— mostró la punta del iceberg. Nadie sabe cuántos comisionados hay en todo el sector. Además de aquellos que se pagan con recursos del centro, hay otros que los estados retribuyen. Pero no todos los comisionados son chapuceros, algunos desempeñan labores necesarias para la educación nacional, aunque no sean la mayoría.

Con base en el trabajo de campo, en los grupos de enfoque con maestros frente a grupo y directores de escuelas, fue posible elaborar una tipología de los comisionados y estimar —*grosso modo*— la magnitud del daño al presupuesto:

1] *Legales*. Son quienes ocupan carteras o prestan servicios en las secciones del SNTE, que se pactan entre las autoridades federales o estatales y el sindicato. Aunque su número es excesivo dado el poder del SNTE, surgen de un pacto contractual. Además de sus salarios el SNTE (o el SMSEM u otros sindicatos), les otorgan *iguales* o bonos con cargo a las cuotas de los agremiados. En las revisiones de cada mayo, la SEP y los gobiernos estatales canalizan recursos públicos para usos sindicales; buena parte de ellos se utilizan para esos bonos, no para beneficiar a los maestros.

2] *Legítimos*. Éstos son docentes que realizan funciones de apoyo a la docencia —técnico pedagógico, les denominan en algunas entidades— porque la rigidez de la norma burocrática no permite crear plazas para esas funciones. Son los responsables de ciertos programas en las escuelas o dependencias oficiales. Por ejemplo, los encargados de los centros de maestros, los operadores del Programa Nacional de Lectura, de las aulas de medios o, en escuelas grandes, fungen como secretarios o subdirectores. Ellos componen la tercera vertiente de la carrera magisterial, su privilegio es que no están frente a grupo, aunque algunos trabajan más horas.

3] *Políticos*. Había otros que la auditoría no logró detectar dónde ejercían esa comisión, son quienes gozan el mayor favoritismo; sus privilegios provienen de la

²¹ Transparencia Internacional, “Robando el futuro: Corrupción en el salón de clases”, un resumen del informe en *Educación 2001* (núm. 129, enero de 2006). En promedio, cada familia pagaba 300 pesos (2003) en sobornos para asegurar un lugar a sus hijos en las primarias y secundarias que según la Constitución son gratuitas. Nadie sabe del destino preciso de esos recursos. Es procedente suponer que se derrama en la burocracia baja.

²² *Reforma*, 2 de mayo de 2005. En este excelente reportaje, Sonia del Valle documenta que nada más el gasto en comisionados federalizados de cinco estados supera lo que el gobierno federal eroga en cinco programas nacionales: el de Becas a los Instructores Comunitarios, el de Niños Indígenas; el Programa Educativo Rural; el Programa Nacional de Lectura y el Programa para la Integración Educativa.

influ
llam:
otros
de p
perd
dipu
la bu
cont
lo pr
4]
Son
que
cen
ta er
5]
beca-
ban
6]
craci
tes d
—y l
A
san c
o he
cion
y los
sí so
Fran
dos
E
sado
situa
pod
casti

influencia política, no de la norma burocrática. Se dividen en dos grupos: a) Los llamados *aviadores* que, por supuesto, son leales o cuadros distinguidos del SNTE u otros sindicatos, o ex funcionarios que se *protegeron*. Ellos no trabajan, son *dueños* de plazas y cobran con regularidad, también gozan de prestaciones. b) A quienes perdió de vista la ASF, los maestros y directores de escuela los identifican bien: son diputados, senadores, regidores y otras personas que ocupan puestos de mando en la burocracia media. Todos ellos reciben un pago por las otras actividades, pero continúan devengando salarios y prestaciones, aunque la Constitución (artículo 62) lo prohíba.²³

4] *Indeseables*. Por lo general es personal docente que está a *disposición de personal*. Son malos elementos que no quieren en las escuelas, que los padres los repudian, que causan conflictos o que son enemigos de los directores. Por lo general no hacen nada más que presentarse a cobrar su salario. Es una paradoja: la sanción resulta en una recompensa.

5] *Becarios*. Estos son maestros que realizan estudios de posgrado y gozan de la *beca-comisión*. En el trabajo de campo detectamos algunos casos que aunque cobran con esta figura, en realidad eran *aviadores*.

6] *Por humanidad*. Hay un pequeño número de maestros o miembros de la burocracia baja que sufrieron algún accidente u otra enfermedad que los incapacitó antes de cumplir los años de servicio y jubilarse con sus derechos. El SNTE los protege —y las autoridades aceptan— mientras llega la edad de su retiro.

Aunque hay esfuerzos de algunas autoridades por disminuir la corrupción, piensan que es imposible erradicarla, se enfrentan a prácticas y usos del poder. La venta o herencia de plazas, por ejemplo, parece difícil de erradicar porque los altos funcionarios calculan que los beneficiarios potenciales de esas medidas (la ciudadanía y los padres de familia), no actuarían en favor de la alta burocracia y los corruptos si son capaces de ofrecer una oposición organizada, como le ocurrió al gobierno de Francisco Barrio, en Chihuahua. Acaso el desperdicio en burocracia y comisionados rebase el 25% del gasto en la educación pública.

El financiamiento de la educación pública es prisionero de las tendencias del pasado, las ruinas perversas y corruptas y la tibieza de quienes, pudiendo modificar la situación temen sus consecuencias. La desgracia: la ciudadanía no adquiere todavía poder suficiente para transitar de las demandas de rendición de cuentas a exigir castigo a los responsables de desvíos e ineficacias.

²³ El extremo de la debilidad institucional de la SEP fue durante el secretarioado de Miguel González Avelar. En 1989, después de la caída de Jonguitud Barrios, el secretario Barreit canceló más de 15 mil "oficios de comisión" (atención, no eran solicitudes) que había expedido el sindicato, no la SEP, pero que tenían vigencia porque la autoridad lo aceptaba. Observe algunos de esos oficios firmados por miembros del GEN del SNTE.

LA POLÍTICA DE EQUIDAD

Las disparidades en la educación son herencia del corporativismo y el centralismo políticos, agravados por la dinámica demográfica, el crecimiento del número de mexicanos en la pobreza extrema y la insuficiencia de los programas gubernamentales diseñados para combatirla. A pesar de los avances en la cobertura y mayor permanencia de los alumnos en la educación básica, el rezago educativo no amaina en números absolutos aunque disminuya en términos porcentuales. Por ejemplo, el analfabetismo entre la población mayor de 15 años era de casi el 26% en 1970 y disminuyó al 11.5% en 1992 y a 8.3% en 2004, pero la cantidad de analfabetos sólo bajó de 6 694 millones a 6 092 millones de personas de 1970 a 2004. El número de mexicanos de la misma edad que no había concluido la escuela secundaria, la primaria o eran iletrados llegaba a 23 625 millones y equivalía a 61% de la población adulta, en 1970; en 2004 el porcentaje se había reducido bastante, pero ya eran alrededor de 35 millones de personas cautivas de ese rezago; un incremento de casi el 50%.²⁴ Éste es un indicador trágico de la desigualdad en la educación, mas —para dejar constancia de que hay avances— la población mayor de 15 años creció casi 150% en el mismo lapso.

Los recursos asignados a los programas compensatorios (en infraestructura, mejores escuelas, becas a maestros y apoyo material a los alumnos y sus familias) no son pocos, pero tampoco suficientes para hacer frente a las necesidades (que no demandas) de la población en condiciones de pobreza extrema. Con todo y que hay resultados positivos, son menores a los que esperaban los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox.

Antes de que se desvelara el Proyecto de modernización educativa, por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ya se asignaban insumos extraordinarios a las escuelas en desventaja (Escuela digna, 100 Escuelas) y a los infantes que “menos tienen” por medio del Programa de Niños en Solidaridad. La idea fundamental de la estrategia para aligerar (no acabar con) la pobreza, era proporcionar insumos a los segmentos pobres y compensarlos por las condiciones de desigualdad.

A comienzos del siglo XXI, la experiencia de 15 años de vida de los programas compensatorios, muestran que son insuficientes para abatir el rezago y mejorar las condiciones de vida de los pobres, pero también enseñan que no son meros paliativos, aunque esos beneficios no se equiparan a los que reciben los segmentos urbanos populares y de la clase obrera. La ganancia política es la construcción de legitimidad del régimen por medio de la entrega de servicios: el gobierno de Salinas con Solidaridad, el de Zedillo con el Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progresá), rebautizado como Oportunidades en el gobierno de Vicente Fox. El Pronasol incorporó la demanda de los grupos que se beneficiarían y se les invitaba a participar en el diseño y operación de los programas. El Progresá y Oportunidades desdeñaron ese atributo.

²⁴ El gobierno es conocedor de estos problemas, la estimación es de Ramón de la Peña, director general del INEA, en *La Prensa*, 24 de diciembre de 2004.

Ur
progr
elabo
nació
Prime
inflú
recur
das, y
escol
Segu
de sa
zadas
signif
cogn
aque
cauce
El
mas e
y alia
dos, p
comie
perso
en la
en tu
crear
y ritr
El Ce
do. E
colon

Comp

Los p
cació
apoya
los se
vos q
comp
El
comp

Una vez que la SEP decidió que fuera el Conafe la institución encargada de los programas compensatorios, debido a su experiencia en educación comunitaria, se elaboró un diagnóstico con el fin de atacar los problemas. Los efectos de la marginación social en la educación se mostraban en dos direcciones complementarias. Primera, la baja calidad de la oferta educativa para los grupos pobres que, además, influyó en: [1] las escuelas rurales competían en desventaja con las urbanas por los recursos; [2] deterioro de las condiciones del servicio en áreas rurales y marginadas, y [3] rezagos en la construcción de infraestructura, equipamiento, materiales escolares y didácticos y, lo más grave, atrasos en la capacitación de los maestros. Segunda, débil perfil de la demanda educativa, que se mostraba en: [1] estándares de satisfacción bajos, aunque no hubo referencia a exámenes o pruebas estandarizadas; [2] énfasis en la cobertura y la certificación en detrimento de los aprendizajes significativos; [3] altos costos de oportunidad, y [4] baja autoestima y estimulación cognoscitiva precaria de los niños en condiciones de pobreza y marginación.²⁵ En aquel diagnóstico estaba implícito que la ampliación de la oferta, serviría para dar cauce a una demanda existente, mas desarticulada; sin voz, pero latente y real.

El gobierno federal constituyó el Conafe con el fin de diseñar y operar programas educativos fuera de la estructura formal y sin molestar a un sindicato poderoso y aliado del régimen. No obstante hoy parecería que se creó con alcances limitados, para su tiempo fue una aventura que tuvo cierto éxito, que se extiende hasta comienzos del nuevo siglo. Es un órgano descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, con ciertos grados de autonomía (que en la práctica se alcanza o ejerce dependiendo de quienes sean su director general en turno y el secretario de Educación Pública). Esta medida significa que se pueden crear y cerrar programas sin tener que recurrir al expediente de decretos, tiempos y ritmos del sector central que son lentos y tortuosos, como los que describía Kafka. El Conafe puede presumir de logros que de otra manera no se hubieran alcanzado. El lauro principal fue haberlo sacado de las redes del poder sindical y evitar su colonización.

Compensar a los pobres: Dosis de equidad

Los programas compensatorios cubren a las escuelas urbanas marginales y a la educación indígena regulares, no son sustitutos de las escuelas formales, pretenden apoyar sus funciones. Los componentes de estos programas tratan de gratificar a los segmentos desfavorecidos del desarrollo social por la falta de insumos educativos que tienen las escuelas de clase media urbanas; propósito que no se logra por completo.

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el primero de los proyectos compensatorios, se diseñó en 1991 y se puso en marcha en 1992 en cuatro esta-

²⁵ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Programa de desarrollo educativo del Conafe: 1995-2000, México, SEP-Conafe, 1995.

ismo
o de
men-
mayor
raina
nplio,
970 y
sólo
o de
a pri-
ción
eran
casi
para-
casi
para
que
no
e no
inas,
o del
dina-
"me-
ental
nos a
mas
forar
eros
ntos
de le-
inas
alud
x. El
iba a
ades
or ge-

CUADRO 6.2. PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Se estableció en 1991 para apoyar la educación primaria regular, rural e indígena en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, donde se concentran los mayores índices de atraso educativo de la República. En 1997 concluyó el ciclo de vida de este programa, se financió con recursos del PAREB hasta el año 2000.

Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB). Con base en la experiencia del PARE, el PAREB comenzó a funcionar en 1994. Opera en 10 estados: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán, además de los cuatro del PARE original.

Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE). La experiencia de los cursos comunitarios y la de los propios programas compensatorios permitió iniciar el PIARE en 1995, con una proyección hacia el 2000. Con el PIARE se brindan servicios de educación inicial, preescolar y primaria, además de ofrecer educación para los adultos de las comunidades beneficiadas. El programa atiende escuelas de educación primaria regular, rural e indígena en los estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. En la actualidad, la educación inicial, en su modalidad no escolarizada, se imparte en 21 estados. El PIARE también apoya la educación comunitaria rural de preescolar y primaria que opera el Conafe en 23 estados.

Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei). Este programa data de 1981 y se incorporó al Conafe en 1993. Mediante promotores educativos se capacita en métodos de crianza a los padres de familia con hijos menores de cuatro años con el fin de mejorar las oportunidades de aprovechamiento de los niños en la enseñanza primaria. El Prodei abarca los 10 estados con índices de rezago escolar más altos. Dado que en 1997 finalizó el ciclo de vida de este programa, actualmente recibe recursos del PAREB, para funcionar hasta el 2000.

Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED). En 1992 el Conafe se hizo cargo del funcionamiento del PAED. En su inicio, este programa funcionaba en las 100 escuelas con mayor desventaja educativa de 17 estados. Posteriormente, se distribuyeron útiles y mobiliario a escuelas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala, en los que el PARE, PAREB y PIARE no tenían participación. En 1997, el PAREB se incorporó al PIARE, con el fin de ampliar los apoyos a las escuelas y beneficiar a maestros, supervisores, directores y padres de familia.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*, México, SEP, 1999, p. 45.

dos: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. Los tres primeros incluyen las mayores proporciones de pobreza, analfabetismo e índices de mortalidad infantil; además, tienen porcentajes altos de población india. Entre 1991 y 1995 esos cuatro estados recibieron fondos por más de 600 millones de dólares de los proyectos financiados por el Banco Mundial en salud de primer nivel y educación.²⁶ Al igual que el Programa de Niños en Solidaridad, con el PARE se perseguía disminuir los efectos de los subsidios generalizados a la educación y canalizar recursos a “los que menos tienen”. En contraste a cómo se hizo en el Pronasol, donde los comités de solidaridad disponían quiénes serían los beneficiarios, en el PARE y programas subsecuentes, eran las autoridades —primero dentro de la estructura de la SEP y luego mediante el Conafe— quienes tomaban —y continúan asumiendo— las decisiones. El cuadro 6.2 define cuáles son los programas compensatorios.

²⁶ En este trabajo no se hace análisis financiero, mas los interesados en las cifras y su desglose pueden consultar en The World Bank, “Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Mexican States”, Washington, D.C., octubre de 1996, boletín.

El
cial d
los ap
nes lo
y en s
nómi

En
conse
nido,
insun
estim
tados
categ
al cer
ta, en
con lo

Af
de los
se de
ampl
que l
sisten
de ec
áreas
de es
educ

Er
y ma
de bi
const
ticipa
ayuda
popu
bería
no.²⁹

27 J
Educa
28 (

mime

29 J

Eduar
innov
69; Ca
tir el r

El PARE y programas ulteriores pretendían influir en la retención (mayor potencial de permanecer en el sistema) y el aprovechamiento (posibilidades de mejorar los aprendizajes efectivos de los niños en situaciones de desventaja). Por esas razones los programas como el PARE, el PAREB y el PIARE, ponen el énfasis en los insumos y en subsidios directos vía materiales escolares, paquetes didácticos y estímulos económicos a los docentes que trabajan en escuelas en zonas marginadas.

En términos hipotéticos la concepción de esos programas parece impecable: son consecuentes con la filosofía del artículo 3 de la Constitución, el atraso está definido, se conocen sus orígenes, se pretende atacar causas y efectos y la selección de insumos parece apropiada para ese fin. Los programas compensatorios proponen estimular la oferta de servicios para fortalecer la demanda y obtener mejores resultados en todo. Los componentes del PARE, PAREB y PIARE se pueden dividir en tres categorías: 1] los que pretenden hacer más atractiva la escuela, subsidios aplicados al centro escolar; 2] los que van a los niños y sus familias, y 3] los que apoyan la oferta, en especial a los docentes y directivos de escuelas y zonas escolares favorecidas con los programas compensatorios.²⁷

A finales de 1995, el Progreso estableció una variación en la estrategia en la oferta de los componentes. En lugar de beneficiar a todas las escuelas de áreas marginadas, se decidió *focalizar* la atención en las escuelas de las comunidades más pobres para ampliar los beneficios a un mayor número de municipios. Por esas fechas se buscó que las coordinaciones locales de los programas compensatorios se integrasen a los sistemas estatales de educación.²⁸ La colaboración entre el Conafe y las secretarías de educación locales se estableció con las direcciones de planeación y no con las áreas encargadas de la educación básica. A falta de una respuesta oficial del porque de esa situación, es legítimo sospechar que se debe a que en la administración de la educación básica la colonización del SNTE es preponderante.

Entre los ingredientes desuados a las escuelas destacan la creación, reparación y mantenimiento de infraestructura escolar: construcción de aulas, establecimiento de bibliotecas (provisión de libros, muebles y ficheros), reparación de sanitarios o construcción de letrinas. Buena parte de esos trabajos se hacen motivando la "participación popular", invitando a los padres de familia y a las comunidades a que ayuden con dinero, en especie o trabajo a las escuelas pobres. Esta participación popular contradice el espíritu y la norma de los programas: esas comunidades deberían ser beneficiarias y no subsidiarias de los recursos que provienen del gobierno.²⁹ Esta deformación en el ejercicio de los programas compensatorios reproduce

²⁷ La información que prosigue se obtuvo de varios *Informes de labores de la SEP*, y de la Secretaría de Educación Pública, *Perfil...*, *op. cit.*, pero la tipología es propia.

²⁸ Consejo Nacional de Fomento Educativo, "Programas compensatorios", México, Conafe, 1997, mimeografiado.

²⁹ Los juicios de los párrafos siguientes se apoyan en las siguientes evaluaciones: Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss, "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: Tramas preexistentes y políticas innovadoras", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1 (enero-junio de 1996), pp. 53-69; Carlos Muñoz Izquierdo *et al.*, "Evaluación del impacto y efectividad de costos del Programa para abatir el rezago educativo (PARE): Informe ejecutivo", México, CEF, DIF-Cinvestav, 1994, mimeografiado.

la paradoja del sistema educativo mexicano que hace inequitativos los programas diseñados para elevar la equidad social. Son los pobres quienes más colaboran para ser beneficiarios de servicios educativos que los segmentos medios urbanos que lo hacen en un porcentaje menor de sus ingresos.

Los componentes destinados a los beneficiarios parece que tienen el mayor efecto positivo en esos programas. En primer lugar, están los libros de texto que, si no fueran gratuitos, estarían fuera del alcance de estos segmentos. En segundo lugar, libros de texto bilingües para los niños indios monolingües, como estrategia para la castellanización posterior; también se distribuyen gratis. En tercer lugar, paquetes de materiales didácticos. En cuarto lugar, los materiales para las familias de los infantes, como libros, guías para las madres, cuadernos de trabajo y el apoyo por medio de las promotoras en la educación inicial. Estas aportaciones acaso evitan que muchos niños deserten de las escuelas porque sus familias no tienen con qué comprar esos materiales que pueden significar una semana del ingreso familiar o más.

El Prodei incorpora la perspectiva de género y, según informes independientes, aun sin que fuera su intención original, muestra un mecanismo potencial para modificar las relaciones de subordinación femenina en algunas de las comunidades beneficiarias de este programa, como lo muestra un estudio que se basa en una investigación de campo en comunidades pobres de Oaxaca.³⁰

El tercer grupo de componentes se destina a apoyar a los docentes, directivos y supervisores de zona. En primer término, la SEP diseñó y puso en marcha proyectos de capacitación y actualización para los maestros que se encargaron del PARE y los otros programas. A partir de 1996 los cursos quedaron a cargo de los organismos estatales que coordinan los programas compensatorios, pero bajo la supervisión del centro. Lo relevante es que según la opinión de los docentes participantes, los cursos son satisfactorios, agregan valor a su esfuerzo, en especial a quienes laboran en zonas indígenas y rurales. A pesar de ello, la mayoría de los maestros considera que la información que se les brindó antes de iniciar los cursos fue insuficiente y que a quienes trabajaban en los lugares más alejados no les había llegado. Otro defecto: los cursos se ofrecen durante la vigencia del calendario escolar, lo que obliga a los docentes a dejar sus grupos.³¹ La tendencia compensatoria se trasladó hasta el comienzo del siglo XXI.

La continuidad de esa política tuvo efectos positivos en la escolaridad de los pobres. El gobierno del presidente Fox —en contra de lo que algunos esperaban— no claudicó en los programas de compensación. Por el contrario, mediante el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, más conocido por la última palabra, amplió las becas en efectivo y paquetes de útiles a casi cuatro y medio millones de alumnos de educación básica. Además, desarrolló otras estrategias que abonan a la equidad como el Programa de Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes

³⁰ Suman Bhattacharjea (coord.), "El proyecto para el desarrollo de la educación inicial, Prodei", México, Transparencia, 1998, mimeografiado, p. 5.

³¹ Carlos Muñoz Izquierdo *et al.*, *op. cit.*, pp. 22-23.

Emba
son d
cuent
progr
guro
educ

Lo
super
la prá
se del
crátic
forma
que s
Los p

Los ac

Con e
y 1998
comu
tos ur
en ár
proble
las so
puede
yo a la
más d
no ha
con re
adqui
nidad
protag

En
tras q
en el s
que er
si son
jos. Lo
de los
solucio
la com

Embarazadas, y fortaleció el Programa de Becas de Comunidad Educativa; estas son de alojamiento o transporte para niños que concluyeron la primaria y que no cuentan con secundaria en su localidad. Es cierto, como evaluó la CEPAL, que esos programas no son suficientes para erradicar la pobreza, pero sin ellos es casi seguro que al menos dos millones de niños no tendrían posibilidades de concluir la educación primaria.³²

Los componentes que muestran menores o nulos resultados son el apoyo a la supervisión escolar y el incentivo al buen desempeño docente, que representa en la práctica el ingreso de una plaza extra. Las deficiencias, según Ezpeleta y Weiss, se deben a la precariedad institucional, a la falta o exageración de controles burocráticos y las tradiciones heredadas de épocas pasadas, pero vigentes en el sistema formal. Por una parte, los programas compensatorios promueven la equidad —lo que suminsura legitimación— pero las fallas institucionales provocan ineffectia. Los pobres pierden, o no ganan lo que las autoridades prometen.

Los actores y sus responsabilidades

Con excepción del PAED —que concluyó como programa compensatorio entre 1997 y 1998— y el Prodei que funciona fuera de la escuela formal, mediante promotores comunitarios, el PARE, PAREB y PARE han reproducido las diferencias entre los estratos urbanos y los rurales. Los fines de esos programas se cumplen casi por completo en áreas que son de acceso fácil, a donde los maestros pueden llegar sin grandes problemas, las zonas escolares tienen cierta homogeneidad, la mayoría de las escuelas son de organización completa, los supervisores tienen apoyo administrativo y pueden movilizar recursos, aunque sea débil la participación de los padres en apoyo a las escuelas. No sucede así en los territorios campesinos alejados —y mientras más distantes mayor marginación— donde las escuelas son unitarias o bidocentes, no hay directores —funciona la figura de director encargado, quien es un maestro con responsabilidades de enseñar a niños de varios grados y por eso la supervisión adquiere más importancia—, atribuir a esos lugares es difícil, aunque las comunidades respaldan más a las escuelas. El problema radica en que ciertos actores y protagonistas no cumplen sus responsabilidades.

En primer lugar, hay diferencias en la integración de los consejos técnicos. Mientras que en las ciudades estos órganos se constituyeron en el 100% de las escuelas y en el segmento bilingüe en el 84%, en las zonas rurales sólo en el 70% y es posible que en las poblaciones más distantes ese porcentaje disminuya, en principio porque si son escuelas de uno o dos maestros, no hay necesidad de establecer esos consejos. Los consejos técnicos, según los directores de planteles integrados a algunos de los programas compensatorios tienen dos ventajas. La primera es que allana la solución o al menos la discusión de aspectos académicos; la segunda es que facilita la comunicación dentro de las escuelas y la organización de ciertas actividades. Lo

³² *Reforma*, 14 de junio de 2004.

cual beneficia el trabajo de los docentes y el funcionamiento de las escuelas.³³ Pero no influyen en mejorar la calidad de la educación.

Uno de los aspectos a los que el PARE apostó con mayor lucidez fue a buscar la estabilidad y estimular a los maestros para que se comprometieran con el trabajo en condiciones de pobreza. Además de los cursos de capacitación, se brindaron estímulos materiales, sobresueldos, becas y, en los casos de las escuelas dispersas en las zonas más pobres, la “beca de arraigo” a los docentes, equivalente al ingreso de una plaza inicial. Las autoridades y los abogados de esos proyectos sabían que sin la disposición y fervor de los maestros, los programas —aun aquellos con diseño impecable— no funcionan en la práctica. Sin embargo, es ahí y en la supervisión donde se localizan los eslabones más débiles. Las quejas más comunes de los alumnos y padres de familia de las comunidades más vulnerables son que “Los maestros [...] faltan mucho” y “cuando vienen no enseñan nada”.³⁴

Ello a pesar de que en el diseño del PARE se contemplaba que las becas de arraigo se deberían entregar a las comunidades para que fueran ellas las que pagaran a los maestros, según su asistencia y desempeño. Esa innovación fracasó, con todo y que los docentes firman un contrato adicional para obtener el sobresueldo. Por presiones sindicales la burocracia arrebató esa facultad a las comunidades. Hoy, en el mejor de los casos, las secretarías de educación las “consultan” para abonar esa prestación. En algunos estados, los maestros que tenían beca de arraigo y se cambiaban a una zona no marginada, la seguían cobrando, hasta que las autoridades se enteraban. En ciertos lugares, la sección sindical presionaba para que se considerara una “conquista laboral”.³⁵

El absentismo de los maestros, al igual que en el resto del sistema educativo, es el *tendón de Aquiles* de los programas compensatorios. El promedio de días de clases en las comunidades más pobres es de 100, en un rango que va de los 80 a los 150. La causa del absentismo es tanto la falta de responsabilidad individual, como lo que Ezpeleta y Weiss denominan la precariedad institucional. En muchos casos, de los que también informan las otras evaluaciones, los docentes continúan con la práctica de ir de martes a jueves; además, se ausentan por los días de pago dos días, uno para recibir el cheque y otro para ir al banco, al igual que para reportarse ante el supervisor, quien rara vez visita la escuela. Cuando algún inspector demuestra inasistencias de un maestro sin justificación y hubiera lugar a alguna sanción, ésta sólo se aplica al sobresueldo, no al salario y prestaciones que tienen los maestros. Ante el absentismo, los padres de familia, por lo general analfabetos, sin organización comunal fuerte o estable, no tienen muchos mecanismos de defensa. Cuando se organizan y “corren a algún maestro”, el SNTE lo defiende y, si alguna queja llega a proceder, lo peor que le puede pasar al infractor es que lo cambien de adscripción. Se dan eventualidades de que algunos de los “cesados por las comunidades” salen ganando porque, al no haber otra escuela que los requiera, se ponen a “disposición

³³ Carlos Muñoz Izquierdo, “Evaluación...”, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ Ezpeleta y Weiss, “Las escuelas...”, *op. cit.*, p. 57.

³⁵ Entrevista con Samael Hernández, citada.

de pe
cambi

El c
cional

la cultu
las nec
herenc
con el

Eni

Este p
criterio
rurales

La
ese ef

El i
ofreci
comp
vehícu
se les
se obs
Por ej
de esc
las tar
plaza
la viej
docur

La
los act
torios
poder
vista y
much
can la

³⁶ El
para m
fianza,
castigac
de vivie

³⁷ Ez

Alfaro
Pero
ar la
abajo
aron
as en
so de
sin la
mpre-
nde
tos y
[...]

de personal", ya en la capital del estado ya en alguna oficina regional y cobran a cambio de ningún trabajo.³⁶

El origen de esas concepciones y prácticas que influyen en la precariedad institucional, según Ezpeleta y Weiss, son:

Entre sus conclusiones sobresale que:

Este poderoso respaldo corporativo tributario de prácticas clientelistas y ajeno a cualquier criterio profesional, es fuente de las seguridades que amparan el ausentismo en las escuelas rurales estudiadas.³⁷

La colonización de la administración educativa por los cuadros del SNTF produce ese efecto perverso que afecta a los pobres.

El PARE también se propuso modificar las prácticas de la supervisión. Para ello se ofrecieron estímulos económicos a los supervisores, se les equipó sus oficinas con computadoras, se les "comisionó" más personal de apoyo técnico, se les brindó un vehículo para que visitaran a las escuelas de su zona al menos tres veces por año y se les organizaron seminarios de sensibilización y capacitación. Los efectos positivos se observan en las ciudades y no tanto en las zonas rurales, aunque también los hay. Por ejemplo, en varias comunidades por "instrucciones del supervisor" los maestros de escuelas unitarias enseñan en las mañanas a los niños de primero a cuarto y en las tardes a los de quinto y sexto, o viceversa. Lo cual es factible ya que tienen la plaza extra. Pero en la mayoría de las zonas alejadas, los supervisores regresaron a la vieja costumbre de hacer que los directores-encargados lleven a sus oficinas los documentos requeridos o asistan a las orientaciones técnico pedagógicas.

La consecuencia de la falta de normas explícitas o de su desconocimiento por los actores principales, provoca que la administración de los programas compensatorios se rija más por las reglas del juego político que se derivan de relaciones de poder. En éstas, el sindicato representa un papel hegemónico e impone puntos de vista y rutinas que tienen poco que ver con las demandas de los educandos, pero mucho con la defensa de sus fieles y sus privilegios. Esas relaciones de poder incluyen la fortificación de las "conquististas" y "méritos" de los trabajadores de la educa-

³⁶ En una entrevista con un supervisor de zona de Veracruz, quien me pidió que guardara sus datos para mí, me comentó que la mitad de su personal de apoyo no hacen nada, no son dignos de su confianza, son de los peores elementos, están a disposición de personal; se los mandaron a él como si fueran castigados porque su zona es considerada la "Siberia", no tanto por la lejanía sino por la pobreza y la falta de vivienda digna. El supervisor se siente mortificado y las escuelas son las castigadas.

³⁷ Ezpeleta y Weiss, "Las escuelas...", *op. cit.*, pp. 57-58 y 65.

ción por encima de sus responsabilidades, así como por arriba de las facultades de las autoridades o los derechos de los estudiantes y los padres de familia.

Eso explica las debilidades de los programas compensatorios, sus ineficacias y su precariedad institucional que emana de las penurias del sistema educativo en su conjunto. La igualdad de oportunidades que ofrecen esos programas compensatorios está delimitada por la concepción y la práctica educativas vigentes: el centralismo burocrático. Sin embargo, los programas compensatorios contribuyen a mejorar la eficiencia del SEM y, en consecuencia, a amplificar la legitimidad del Estado.

EFICIENCIA: INDICADORES DE PROGRESO

Las consecuencias del gasto y los programas de compensación, así como la inercia propia que crearon las políticas de expansión, las reformas que comenzaron en los noventa arrojan resultados positivos y observables en la educación mexicana. La *eficiencia* del sistema ha mejorado, aunque en forma dispareja, como puede observarse en el cuadro 6.3.³⁸

Con todo y que el régimen de la Revolución mexicana aspiraba a la homogeneidad, hay grandes disparidades entre los estados, así como en el comportamiento de los indicadores. En el promedio nacional, la reprobación y la deserción menguaron en la primaria, pero en la secundaria no hay progreso, excepto en el aumento de la matrícula, que pasó de 3 033 856 alumnos en 1981 a 5 894 400 al final del ciclo 2005; un incremento acumulado superior al 90%. En cambio, en la primaria la matrícula total fue de 14 652 879 y de 14 781 327 en los mismos años; hubo una ligera mengua.³⁹ Lo impresionante es el progreso en los indicadores de eficiencia terminal en la primaria: era del 61.9% en 1982 y llegó al 89.7% en 2005, un crecimiento de más de 27 puntos; el salto grande fue después del Acuerdo, con más de 18% de progresión.

Lo diverso y la consistencia saltan a la vista. Por ejemplo, Nuevo León y Oaxaca son los estados más alejados en todo: desarrollo económico, empleo, PIB per cápita,

³⁸ Para discutir el punto recorro a los indicadores de eficiencia. Éstos los compila la SEP año tras año; los de la escuela primaria son los más confiables. La Forma 911 se aplica en cada salón de clases de las escuelas de educación básica de México, al menos dos veces al año. La eficiencia terminal es el porcentaje de alumnos que concluyen su ciclo de estudios en el tiempo estipulado; para muchos éste es el mejor indicador de equidad. La noción de reprobación en secundaria es problemática. En tanto que en la primaria al niño que no aprueba una materia se lo obliga a repetir todo el año, en la secundaria se contabilizaba como reprobados a los alumnos que no aprobaban una, dos o tres asignaturas, pero se les permitía cursar el grado siguiente *debiendo* esas materias. Debido a las dificultades metodológicas y a la falta de confiabilidad de ese indicador, la SEP dejó de calcularlo.

³⁹ Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores: 1999-2000*, México, SEP, 2000; Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores: 2004-2005*, México, SEP, 2005. Aparte de que el gobierno no ha podido abatir el rezago educativo, el descenso en la primaria tiene que ver con la baja en el ritmo de crecimiento de la población, fenómenos migratorios y la mejoría en la retención de alumnos que antes desertaban. El adelanto en la secundaria se explica por una mayor tasa de transición de primaria a secundaria.

GUAI

t

Naci

Nue

Chih

Jalis

Méx

San

Puel

Vera

Taba

Zac:

Oax

*

F

SEP,

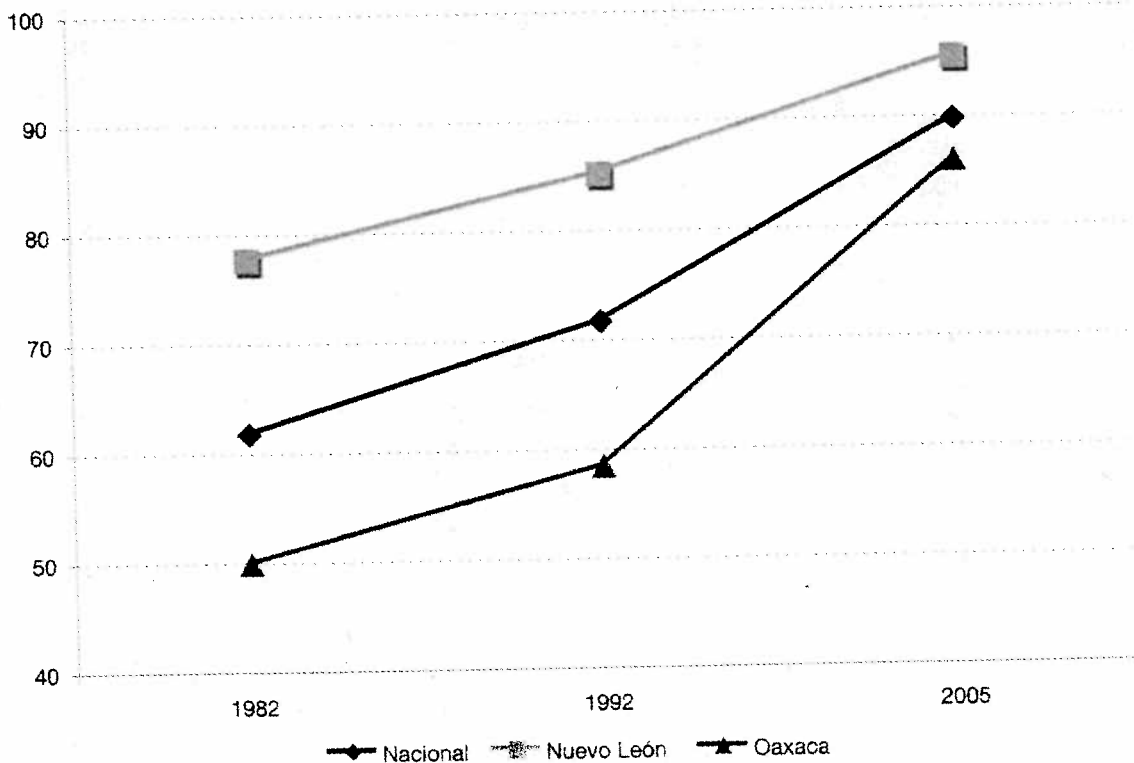
CUADRO 6.3. INDICADORES DE EFICIENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (en porcentajes)

Entidad	Ciclo escolar*	Reprobación			Deserción			Eficiencia terminal			Absorción secundaria ^a
		Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria	Primaria Secundaria		
Nacional	1982	11.1	28.2	6.9	9.6	61.7	74.5	86.8	82.9	93.4	86.8
	1992	9.8	26.3	4.6	8.8	71.6	75.3	82.9	82.9	93.4	86.8
	2002	5.7	n.d.	1.6	7.3	87.7	77.7	93.4	82.9	93.4	86.8
	2005	5.7	n.d.	1.7	7.1	7.1	78.8	95.0	92.1	98.5	95.5
	1982	6.2	21.1	2.9	9.0	77.6	78.5	95.5	92.1	98.5	95.5
Nuevo León	1992	5.1	13.6	2.9	6.4	85.1	82.6	92.1	92.1	98.5	95.5
	2002	2.6	n.d.	0.8	2.1	94.2	92.2	98.5	92.1	98.5	95.5
	2005	2.2	n.d.	0.6	4.8	95.4	85.4	99.1	92.1	98.5	95.5
	1982	11.4	33.3	7.7	12.2	64.4	71.1	74.7	74.7	99.1	74.7
	1992	7.6	28.1	4.6	9.7	76.3	71.9	77.9	77.9	99.1	74.7
Chihuahua	2002	5.9	n.d.	2.6	8.7	86.1	72.1	88.6	88.6	99.1	88.6
	2005	5.1	n.d.	2.1	7.6	85.3	76.6	91.1	88.6	99.1	88.6
	1982	11.4	33.3	7.7	12.2	64.4	71.1	74.7	74.7	99.1	74.7
	1992	7.6	28.1	4.6	9.7	76.3	71.9	77.9	77.9	99.1	74.7
	2002	5.9	n.d.	2.6	8.7	86.1	72.1	88.6	88.6	99.1	88.6
Jalisco	1982	7.4	35.6	6.4	8.8	60.5	74.1	74.4	74.4	99.1	74.4
	1992	6.4	28.9	5.0	10.8	69.9	70.4	75.3	75.3	99.1	74.4
	2002	4.3	n.d.	1.8	10.0	88.1	70.7	91.2	91.2	99.1	74.4
	2005	3.7	n.d.	1.6	8.5	89.3	74.5	93.8	93.8	99.1	74.4
	1982	12.3	29.4	4.7	13.3	81.2	72.4	73.6	73.6	99.1	73.6
México	1992	8.2	29.6	2.3	8.1	83.2	77.3	84.2	84.2	99.1	73.6
	2002	3.8	n.d.	1.1	6.8	91.6	78.8	94.1	94.1	99.1	73.6
	2005	3.2	n.d.	1.2	6.8	93.8	79.6	94.6	94.6	99.1	73.6
	1982	14.4	25.3	5.0	10.2	58.1	73.6	105.5	105.5	99.1	73.6
	1992	12.9	19.5	4.1	9.0	73.7	75.4	79.9	79.9	99.1	73.6
San Luis Potosí	2002	6.1	n.d.	1.3	6.9	91.0	78.2	92.1	92.1	99.1	73.6
	2005	5.3	n.d.	1.1	6.0	90.2	81.4	94.4	94.4	99.1	73.6
	1982	10.9	26.2	9.7	10.7	53.8	74.8	87.8	87.8	99.1	73.6
	1992	11.6	23.8	4.9	8.6	69.2	77.1	75.6	75.6	99.1	73.6
	2002	6.5	n.d.	1.4	6.6	88.0	79.9	88.9	88.9	99.1	73.6
Puebla	2005	5.5	n.d.	1.5	5.4	91.0	83.6	91.0	91.0	99.1	73.6
	1982	10.9	26.2	9.7	10.7	53.8	74.8	87.8	87.8	99.1	73.6
	1992	11.6	23.8	4.9	8.6	69.2	77.1	75.6	75.6	99.1	73.6
	2002	6.5	n.d.	1.4	6.6	88.0	79.9	88.9	88.9	99.1	73.6
	2005	5.5	n.d.	1.5	5.4	91.0	83.6	91.0	91.0	99.1	73.6
Veracruz	1982	12.5	30.6	11.9	6.9	52.8	75.0	74.3	74.3	99.1	73.6
	1992	12.2	26.3	6.9	8.2	58.0	76.8	82.1	82.1	99.1	73.6
	2002	8.0	n.d.	1.5	7.0	80.7	77.2	92.1	92.1	99.1	73.6
	2005	7.2	n.d.	1.9	6.6	86.4	80.7	93.7	93.7	99.1	73.6
	1982	13.9	25.3	9.9	8.9	49.8	73.4	86.6	86.6	99.1	73.6
Tabasco	1992	11.9	19.9	6.1	7.2	70.8	79.2	85.5	85.5	99.1	73.6
	2002	6.3	n.d.	1.2	6.2	88.0	79.8	97.5	97.5	99.1	73.6
	2005	5.7	n.d.	1.1	6.4	90.2	80.3	99.0	99.0	99.1	73.6
	1982	10.7	2.7	6.7	4.4	55.2	68.3	73.7	73.7	99.1	73.6
	1992	10.9	17.2	5.3	12.9	73.8	66.3	71.0	71.0	99.1	73.6
Zacatecas	2002	4.1	n.d.	1.7	9.6	89.6	71.2	91.6	91.6	99.1	73.6
	2005	3.3	n.d.	1.3	9.1	90.6	73.4	95.4	95.4	99.1	73.6
	1982	17.7	25.7	8.8	7.5	49.9	72.5	71.0	71.0	99.1	73.6
	1992	17.1	21.8	6.4	7.8	58.4	73.6	70.9	70.9	99.1	73.6
	2002	10.9	n.d.	2.7	8.1	82.0	77.0	91.9	91.9	99.1	73.6
Oaxaca	2005	9.7	n.d.	2.1	8.1	85.9	76.3	92.5	92.5	99.1	73.6
	1982	17.7	25.7	8.8	7.5	49.9	72.5	71.0	71.0	99.1	73.6
	1992	17.1	21.8	6.4	7.8	58.4	73.6	70.9	70.9	99.1	73.6
	2002	10.9	n.d.	2.7	8.1	82.0	77.0	91.9	91.9	99.1	73.6
	2005	9.7	n.d.	2.1	8.1	85.9	76.3	92.5	92.5	99.1	73.6

* Los datos de 2005 son preliminares.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996, México, SEP, 1997; Secretaría de Educación Pública, Informe de labores 2005, México, SEP, 2005.

GRÁFICA 6.1. EFICIENCIA TERMINAL DE PRIMARIA EN ESTADOS SELECCIONADOS (porcentajes)



escolaridad promedio y demás indicadores educativos. En el primero, los indicadores ya eran robustos al comenzar la década de los noventa, en el segundo eran alarmantes. La reprobación en primaria en Nuevo León era de 5.1% en 1992, y mejoró a 2.2% en 2005. Oaxaca rebasaba los 17 puntos de cien y disminuyó a 9.7%; el rezago todavía es grande, casi cinco puntos arriba del promedio nacional. La eficiencia terminal en primaria creció de 1992 al 2005 en 10.3 puntos en el estado norteño y 27.5 en el sureño, a pesar de las movilizaciones del MDM y de la debilidad institucional del IEEPO.

Los estados que ya tenían indicadores robustos para la fecha del Acuerdo mantuvieron su posición de avanzada, aunque el ritmo de su crecimiento fue menor: Nuevo León (10.3%), Chihuahua (9.0%) y México (10.6%). La tendencia muestra que es más difícil aumentar los índices cuando ya son de por sí altos. La brecha educativa no se abate, pero sí ha disminuido, como puede examinarse en la gráfica 6.1.

Ciertos hiper críticos del gobierno acusan que en el sistema educativo hay estancamiento o incluso retroceso. Tal vez su visión se nubla por cuestiones ideológicas o políticas, acaso por otros intereses. Claro, todo mundo tiene derecho a formular la crítica de la educación, pero tendría más valor si fuera con fundamentos. El Apéndice "A" contiene un diagrama de flujo de 100 mil alumnos de la cohorte que ingresaron a primaria en septiembre de 1987. Para junio de 2005, habían egresado 11 559 de licenciaturas universitarias o tecnológicas y 1 269 de las normales, una eficiencia global de 12.7%; es baja, pero no minúscula. Después de todo la inversión y la oferta del gobierno rinden ciertos frutos.

Es tiene vicio cuen: SNTE progr: ción:

EL AS

En la gobe de la signif ge de el pri gana: dispe Ento: timac ciuda

Fil procc ond porár recat socia vidad medi bació

La El di: y Enr valor diseñ la de: Encr:

40 J

41 F

brar la encue:

Estas cifras indican que el sistema educativo funciona mejor, que los programas tienen cierta racionalidad y que la burocracia se preocupa por suministrar un servicio que legitime su quehacer. La oferta del centralismo burocrático tiene consecuencias en el avance de la educación, aunque los ganadores principales sean el SNTE y la burocracia. Los segmentos pobres también han recibido tajadas de ese progreso. Los padres de familia acusan recibo de esos avances y prestan poca atención a las deficiencias.

EL ASIENTO DE LA LEGITIMIDAD: LOS PADRES DE FAMILIA

En las teorías objetivas de la legitimidad, de corte rousseauniano, la acción de los gobernantes sólo es justa si obedece a la voluntad general y se rige bajo el imperio de la ley "porque sólo así el interés público gobierna y la cosa pública tiene alguna significación".⁴⁰ En estas persuasiones, la legitimación de la conducta política emerge de la causa del poder (el voto popular) y que los gobernantes respeten la ley. Si el principio se comporta mal, entonces engaña al pueblo y desgasta la legitimidad ganada. No obstante, con todo y la corrupción, la venta de plazas, el colnaje, el dispendio y la exacción a los padres de familia, la eficiencia del SEM ha crecido. Entonces, hay que buscar una explicación disjunta. Las teorías subjetivas de la legitimación (inspiradas en los trabajos de Weber), se basan en la credibilidad de los ciudadanos de que la acción política favorece el interés general.

Filósofos e investigadores destacan lo que la ciudadanía piensa por medio de procesos deductivos de valía, reflexiones teóricas y procesos mentales complejos, donde la observación ocupa un segundo plano. En la investigación social contemporánea la encuesta de opinión pública es el método más complejo y confiable para recabar información con el fin de calibrar las percepciones de ciertos segmentos sociales y su credibilidad en los gobernantes. Sirven también para evaluar la efectividad de una política y aquilatar si con ciertos actos el gobierno se legitima o no. Por medio de ellas los gobernantes miden la aceptación de una política, a veces la aprobación de la retórica, la popularidad de un personaje o el potencial de conflicto.⁴¹ Las encuestas para medir algunos efectos de la política educativa se multiplican. El diario *Reforma* ha publicado porciones de ejercicios de opinión de los maestros y Enrique Alduncin es pionero en la consulta a los padres de familia acerca de los valores que reproduce la escuela. La Fundación Este País, bajo contrato con el SNTE, diseñó y elaboró una encuesta a maestros que arroja luz sobre sus valores y actitudes, la denominó *Encrave*. Contrario a lo que una opinión informada pudiera esperar, la encuesta muestra que los maestros de educación básica y los padres de familia tienen

⁴⁰ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Barcelona, Edicomunicación, 1999, p. 59.
⁴¹ En México la revista *Este País* es quien más ha impulsado el uso público de las encuestas para calibrar la opinión ciudadana respecto a muchos temas. Aunque hay charlatanes y mercaderes, el uso de las encuestas como herramientas para la investigación social se multiplica.

un alto grado de conformidad con las condiciones existentes de la educación nacional y poco compromiso con la formación cívica y el respeto a la ley.⁴²

Esa encuesta señala que los maestros (73%) y los padres (74%) muestran mucho o bastante respeto por la SEP y en porcentajes menores (66%) y (71%) por las autoridades educativas estatales. Hay credibilidad en esas instituciones y funcionarios, aun más que en el presidente. A pesar de que en la prensa y los medios la política educativa del gobierno federal —desde comienzos de los años noventa— ha estado en la línea de fuego, la percepción de padres y maestros es distinta.

Esta afirmación subjetiva del SEM acaso tenga que ver con cuestiones empíricas: a pesar de los escándalos políticos, las crisis económicas, los movimientos de los maestros —y sus irresponsabilidades que defienden los sindicatos— las escuelas abren sus puertas, retienen 20 horas a la semana a los niños de primaria y 35 a los de secundaria; el servicio tiene cobertura amplia (aun en las regiones más apartadas existe la escuela unitaria o la educación comunitaria); hay libros de texto gratuitos, becas de Oportunidades y materiales escolares para los segmentos más pobres; y, si padres de familia conocen a alguien “que tenga algo de autoridad”, es al maestro de sus hijos.

La Enclave ofrece pistas numéricas a lo que la investigación educativa ya había documentado por medio de estudios etnográficos o de casos: la educación cívica y las prácticas escolares dejan mucho que desear. Tanto los maestros como los padres de familia otorgan poca credibilidad a las instituciones políticas y jurídicas y hacen poco para cambiar la corrupción que critican. Los maestros perciben como correcto la aplicación de la justicia por propia mano, muestran tolerancia (o resignación) con la venta de plazas, aceptan presiones para que los alumnos aprueben el año (o alguna materia en secundaria), tráfico de influencias o responder a peticiones de supervisores y jefes de sector para mejorar los indicadores educativos.⁴³

La Enclave enseña que hay grados altos de consentimiento social con la educación básica, que la SEP y las autoridades estatales disfrutan de grados de legitimidad por la acción de la política educativa, pero la democracia y la cultura de respeto a la ley no son valores prevalecientes en las escuelas mexicanas. En términos rousseauianos falta mucho para que la educación nacional cobre legitimidad. Pero en conceptos weberianos, las percepciones de los padres de familia otorgan legitimidad al sistema escolar. Los resultados de la Enclave son congruentes con encuestas que el equipo de investigación que laboró en este informe levantó en 10 estados del país.

Los padres de familia muestran aprecio alto por los maestros, los directores de escuela, los libros de texto, los planes de estudio y hasta con las pequeñas mejoras en la infraestructura de las escuelas. Lo más trascendente: muestran un grado elevado de satisfacción con el aprovechamiento educativo de sus hijos, piensan que la mayoría de los alumnos van con mucha motivación a las escuelas y (contrario a

⁴² Fundación Este País, “Encuesta nacional sobre creencias, actitudes y valores entre maestros y padres de familia (Enclave)”, en *Este País*, núm. 169 (abril de 2005).

⁴³ La Enclave también arroja luz sobre la cuestión de los ingresos de los docentes (que se comentó en el capítulo 3). No se explica con facilidad cómo es que hay tanta demanda para ingresar a las normales y acceder al magisterio, si son puestos mal pagados como reza cierta retórica sindicalista y dos tercios de los maestros están insatisfechos con sus ingresos, pero muchos pagaron por tener esa plaza.

lo que
las esc
Adem
del Ac

Co:
estado
el gra
hijos y

El c
ofreci
explo:
prom
to de
motiv:
algun:
hijo y
a su v
cos—
ciente

Por
padre
y siem
inclus
tener
prima
del Ac
vez no
sus hij
la de l
gruen

Par
del sis
lo que
legiti
confir
mexic
conoc
sobre

Los
tud de

⁴⁴ De
las pre
poco, 6

lo que afirman los maestros en la Enclave) están convencidos que los docentes y las escuelas hacen una promoción adecuada de los valores cívicos y democráticos. Además, acusan recibo de los cambios en el currículum y los libros de texto después del Acuerdo.

Con el fin de medir y comparar las percepciones de los padres de familia en los 10 estados, se utilizó el *índice de satisfacción*. Este es una escala del cero al 100 que indica el grado en que los padres están satisfechos con el desempeño de la escuela de sus hijos y el sistema educativo.⁴⁴

El cuestionario a los padres tiene dos vertientes. En la primera se les pidió que ofrecieran una opinión sobre el estado actual de la educación básica; la segunda, exploró la percepción de los cambios entre 1992 y 2000. El cuadro 6.4 resume el promedio de los 10 estados respecto al grado de satisfacción con el aprovechamiento de sus hijos en la escuela; se les preguntó si observaban que los alumnos tienen motivación para aprender y si consideran que lo que se imparte en la escuela es de alguna utilidad. La interrogación clave es qué tan satisfecho está con la escuela de su hijo y la de contraste es si le agrada o no la calificación que le otorgan los maestros a su vástago. Lo primero que salta a la vista —y que puede molestar a los hipertróficos— es el consentimiento social con el orden establecido. Los padres son complacientes con el sistema escolar, aunque hay diferencias de cota.

Por ejemplo, hay un grado mayor (más de nueve puntos) de satisfacción de los padres con la escuela privada que con la pública, más con la urbana que con la rural y siempre una mayor satisfacción de los segmentos sociales altos sobre los demás, incluso los de clase media. Los cruces mostraron que en un rango alto esos padres tienen a sus hijos en escuelas privadas. El preescolar resulta mejor evaluado que la primaria y la secundaria. Los padres también acusan recibo de los cambios después del Acuerdo y los califican alto, con porcentajes de alrededor del 80% (las mamás tal vez no saben qué fue el Acuerdo, pero conocen a los maestros y los libros de texto de sus hijos). Asimismo, los padres informan que la calificación de sus hijos es alta, aun la de los sectores marginados (que es la única menor a 8.0) es satisfactoria y es congruente con las percepciones acerca de la utilidad de lo que los niños aprenden.

Paratrasando a Vasconcelos, el maestro es el mejor constructor de legitimidad del sistema educativo. En él recae la mayor de las obligaciones, el peso principal de lo que los niños aprenden; de lo que los padres de esos niños perciban depende la legitimación de la enseñanza. Las cifras son elocuentes, la encuesta de este proyecto confirmó lo que muchas otras: la sociedad tiene un aprecio alto por los maestros mexicanos; los padres de familia (aun en las zonas rurales) les disculpan faltas y reconocen su labor. El cuadro 6.5 muestra los detalles de las percepciones que tienen sobre el sistema y la calificación de los cambios.

Los padres de familia tienen una excelente opinión sobre la preparación y actitud de los docentes, en especial de las educadoras de preescolar. También otorgan

⁴⁴ Dependiendo de las opciones de respuesta de cada pregunta se divide el índice. Por ejemplo, para las preguntas con siete elecciones es como sigue: Mejorado mucho, 100; mejorado algo, 83; mejorado poco, 67; sigue igual, 50; empeorado poco, 33; empeorado algo, 17; empeorado mucho, 0.

CUADRO 6.4. CONCENTRADO DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA A PADRES DE FAMILIA.
PROMEDIO DE LOS 10 ESTADOS (*aprovechamiento*)

Opinión sobre...		Preescolar	Primaria	Secundaria	Privada
Opinión	3P1 Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	80.52	75.85	74.77	83.79
	3O1 Motivación e interés que observa en su hijo	81.31	77.07	76.41	84.10
	4 Satisfecho con la escuela de su hijo	84.45	80.34	80.66	89.76
	13 Calificaciones promedio de su hijo	8.77	8.49	8.40	8.85
	19 Utilidad de lo aprendido	95.07	94.27	93.80	96.49
Cambios	3P2 Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	79.94	77.59	76.51	81.26
	3O2 Motivación e interés que observa en su hijo	79.43	77.48	76.69	80.23

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

CUADRO 6.5. CONCENTRADO DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA A PADRES DE FAMILIA.
PROMEDIO DE LOS 10 ESTADOS (*docentes*)

Opinión sobre...		Preescolar	Primaria	Secundaria	Privada
Opinión	3H1 Preparación de los maestros	78.95	75.02	74.22	83.73
	3I1 Actitud y educación de los maestros	78.73	74.86	73.41	83.18
	3J1 Disciplina de los maestros	79.44	75.92	74.86	84.32
	3K1 Puntualidad y asistencia de los maestros	79.34	74.50	73.25	84.58
	3L1 Comunicación de los maestros con los alumnos	80.35	75.41	74.18	84.12
	3Q1 Comunicación maestros y directivos con padres	78.44	74.29	73.73	82.54
	3M1 Exigencia de los maestros	77.97	75.10	75.41	84.25
	3N1 Entrega de informes sobre su hijo	77.52	75.87	76.12	85.19
Cambios	3H2 Preparación de los maestros	74.48	73.94	72.73	78.13
	3I2 Actitud y educación de los maestros	75.73	74.27	73.15	78.79
	3J2 Disciplina de los maestros	75.07	73.29	72.71	77.24
	3K2 Puntualidad y asistencia de los maestros	74.19	72.78	71.64	77.14
	3L2 Comunicación de los maestros con los alumnos	75.45	73.99	73.52	78.66
	3Q2 Comunicación maestros y directivos con padres	75.44	73.75	73.31	78.24
	3M2 Exigencia de los maestros	74.70	73.60	73.27	77.43
3N2 Entrega de informes sobre su hijo	75.13	74.60	74.36	79.83	

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

Variable	Segmentos sociales			
	Privada	Pública	Urbana	Rural
22	83.73	74.49	76.66	74.12
41	83.18	74.30	75.51	73.88
86	84.32	75.33	76.68	75.25
25	84.58	73.96	75.09	74.79
18	84.12	74.93	75.70	76.34
73	82.54	73.90	74.81	74.75
41	84.25	74.82	76.03	74.05
12	85.19	75.38	76.53	75.25
73	78.13	73.55	74.42	74.68
15	78.79	73.76	74.82	74.05
71	77.24	73.09	73.49	73.18
64	77.14	72.36	72.72	73.19
52	78.66	73.61	74.15	73.87
31	78.24	73.40	74.21	73.35
27	77.43	73.33	73.65	73.31
36	79.83	74.14	75.06	74.11
22	83.73	74.49	76.66	74.12
41	83.18	74.30	75.51	73.88
86	84.32	75.33	76.68	75.25
25	84.58	73.96	75.09	74.79
18	84.12	74.93	75.70	76.34
73	82.54	73.90	74.81	74.75
41	84.25	74.82	76.03	74.05
12	85.19	75.38	76.53	75.25
73	78.13	73.55	74.42	74.68
15	78.79	73.76	74.82	74.05
71	77.24	73.09	73.49	73.18
64	77.14	72.36	72.72	73.19
52	78.66	73.61	74.15	73.87
31	78.24	73.40	74.21	73.35
27	77.43	73.33	73.65	73.31
36	79.83	74.14	75.06	74.11
22	83.73	74.49	76.66	74.12
41	83.18	74.30	75.51	73.88
86	84.32	75.33	76.68	75.25
25	84.58	73.96	75.09	74.79
18	84.12	74.93	75.70	76.34
73	82.54	73.90	74.81	74.75
41	84.25	74.82	76.03	74.05
12	85.19	75.38	76.53	75.25
73	78.13	73.55	74.42	74.68
15	78.79	73.76	74.82	74.05
71	77.24	73.09	73.49	73.18
64	77.14	72.36	72.72	73.19
52	78.66	73.61	74.15	73.87
31	78.24	73.40	74.21	73.35
27	77.43	73.33	73.65	73.31
36	79.83	74.14	75.06	74.11

un dictamen elevado de confianza en la disciplina, puntualidad y la comunicación que los maestros mantienen con sus hijos, así como la relación de los directores con los padres; éstos consideran que los maestros son exigentes (y califican muy bien esa intención) y que les entregan informes con regularidad sobre el desempeño de sus hijos. En ningún caso el índice de satisfacción es menor a 70. Los padres también piensan que los cambios de los noventa fueron favorables para la educación. Aparte de juzgar los aspectos subjetivos como actitudes y disciplina, por ejemplo, se puede considerar que los padres otorgan un voto de confianza al Pronap, los centros de maestros y los demás programas asociados a su labor.

Estas percepciones muestran la buena disposición de los padres hacia los maestros, lo cual legitima su labor, pero quienes reciben la recompensa política por ese prestigio son la alta burocracia del sector educativo y los dirigentes de los sindicatos. Cuando esos segmentos burocráticos comparten algo con los docentes es en piezas oratorias; porque los lazos de control técnico no se aflojan aunque hay laxitud en la aplicación de las normas. La visión de los padres acerca de los cambios en las actitudes de los maestros también es favorable. De nuevo, los padres que tienen hijos en preescolar valoran más los cambios observados en las educadoras que en los maestros de primaria y secundaria. No hay diferencias en lo que observan los padres de áreas rurales o urbanas y casi no existen diferencias entre las imágenes que tienen de los maestros los padres de los diferentes segmentos sociales.

Los paterfamilias observan y aprueban los cambios en la administración de las escuelas y lo hacen en alto grado y, otra vez, más en preescolar que en los otros dos niveles. No importa que sus hijos asistan a una escuela pública, los padres notan que la administración de las escuelas privadas es mejor y hay un aprecio mayor por los docentes y los directores en ese segmento. En las columnas de cambio del cuadro 6.6, se advierte la lejanía del supervisor, no importa si es de escuelas públicas o privadas, de segmentos pobres o de clase media o de áreas urbanas o rurales.

La opinión de los padres de familia refrenda lo que la investigación educativa ya había documentado como un logro del SEM: el aprecio social por los libros de texto gratuitos y saben de los cambios que hubo en los libros de primaria entre 1993 y 2000. Elogian los programas educativos contemporáneos y valoran bastante los textos de apoyo que llegan a los segmentos marginados por la vía de la compensación. No pudo preguntarse acerca de las bibliotecas de aula porque no existían entonces, pero es legítimo suponer que los padres también las aprecian. En otra pregunta respecto a cómo observan los padres a los maestros, se ratifica la alta estima que los padres sienten por ellos. Mucho más en el sector privado que en el público y bastante más en los segmentos medios que en los pobres. En un grado algo más bajo, los padres muestran ese aprecio por los directores de las escuelas. Aunque no haya protestas vociferantes, los segmentos marginados y de clase media baja resienten el absentismo en mayor grado que en los otros sectores.

La encuesta también enseña que los padres estiman las mejoras en el estado físico de la escuela, bancas, pupitres y pizarrones; suficiencia y limpieza de aulas, laboratorios, biblioteca y sanitarios. Aunque arguyen que hacen falta más, piensan que también hay suficiencia de canchas y áreas de recreo. Los padres reconocen que en

su es
que l
sirve
lar. I
claro
cuad
escue
Encr
se ad
traba

Co
famil
que l
cione
de lo
poco
Poto:
por s
en Sa
y otra
parte
las m
para

Er
los d
es de
siend
y la f
que s
SNTE
toma
ma c
padr

La
por e
Si bic

45 F
de la t

46 F

47 F

ploró
organi
compr
señala

su escuela no hacen falta más maestros. Esta encuesta desafia un discurso que afirma que la escuela mexicana, la pública en particular, no inculca valores. Esa aseveración sirve bien a las tendencias conservadoras que luchan contra el Estado laico y secular. Los padres de familia perciben que las escuelas si reproducen valores morales, claro, la privada más que la pública, pero su índice es superior a los 78 puntos. El cuadro 6.7 resume esas percepciones donde, además, los padres declaran que las escuelas promueven los valores cívicos y democráticos. Asunto que contradice la Enclave e investigaciones de campo.⁴⁵ Los padres afirman también que las escuelas se adaptan bien al entorno regional y a los requerimientos del futuro mercado de trabajo.

Con todo y que hay relativa homogeneidad en las percepciones de los padres de familia hay diferencias notables entre los estados, en especial respecto a la opinión que los padres tienen de los maestros y sus actitudes. El cuadro 6.8 resume las revelaciones más importantes.⁴⁶ En primer lugar, se reafirma el alto grado de satisfacción de los padres con la escuela de sus hijos, más de 80 puntos en promedio con sólo poco más de seis puntos de diferencia en los extremos entre Nuevo León y San Luis Potosí. Los padres de Nuevo León en términos generales tienen un mayor aprecio por su sistema educativo y en la escala menor se encuentra Oaxaca. En ese estado y en San Luis Potosí los segmentos pobres resienten la falta de sanitarios, laboratorios y otras instalaciones. El déficit, menos del 10% de los padres declaran que forman parte de la asociación de padres de familia de su escuela y menos aún participan en las mesas directivas. Los paterfamilias tal vez no encuentran un estímulo poderoso para colaborar con las escuelas.⁴⁷

En Nuevo León los padres califican mejor el aprendizaje de sus hijos, afecto por los directores y los maestros; también ensalzan más los libros de texto. En Oaxaca es donde menos se aprecia al maestro y sus actitudes, aunque su calificación sigue siendo alta; los padres de familia de áreas rurales y marginadas acusan absentismo y la falta de puntualidad de los docentes, así como los paros frecuentes. Es un saldo que se puede cargar al movimiento democrático del magisterio de la sección 22 del SNTE, que es la que más huelgas promueve, además de movilizaciones constantes y tomas de escuelas y edificios públicos. El problema es que su poder ilegítimo merma credibilidad no sólo a la sección sino a las autoridades. Las percepciones de los padres de familia empujan para abajo el promedio de los 10 estados.

La gráfica 6.2 muestra el grado de satisfacción de los padres de mayor a menor por estado, así como la percepción sobre las actitudes y educación de los maestros. Si bien los padres de San Luis Potosí y Puebla se sienten menos satisfechos con las

⁴⁵ Por ejemplo, Lucilla Parga, *La construcción de los estereotipos de género en la escuela secundaria*, borrador de la tesis de doctorado en ciencias sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006.

⁴⁶ En los estudios monográficos por estado se hará un análisis con mayor detalle.

⁴⁷ Por medio de los grupos de enfoque en Nuevo León, Oaxaca, Zacatecas y estado de México se exploró más este asunto. Los padres apuntan que nada más los toman en cuenta para pedir cooperación, organizar un acto o solicitar cuotas para mantenimiento. En Nuevo León los padres cooperan en la compra de computadoras o pagan la conexión a la Internet de las aulas de medios. En Oaxaca los padres señalan que en algunas zonas los maestros casi los obligan a marchar con ellos en sus protestas.

CUADRO 6.6. CONCENTRADO DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA A PADRES DE FAMILIA.
PROMEDIO DE LOS 10 ESTADOS. PROGRAMAS Y ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

Opinión sobre...		Preescolar	Primaria	Secundaria	Privada
Opinión	3S1 Programas educativos	79.85	75.76	75.64	84.84
	3T1 Libros de texto	80.21	79.24	77.67	84.46
	3R1 Manejo y administración de la escuela	75.12	70.32	71.36	81.73
	3X1 Respecto al director	77.53	73.22	73.20	83.50
	3Y1 Respecto al supervisor	75.95	70.42	71.28	81.08
	3Z1 Respecto al maestro	80.18	75.04	74.95	85.10
Cambios	3S2 Programas educativos	77.15	75.83	75.43	80.27
	3T2 Libros de texto	81.18	80.73	80.71	82.76
	3R2 Manejo y administración de la escuela	73.59	71.21	71.21	76.39
	3X2 Respecto al director	74.28	72.61	73.00	78.56
	3Y2 Respecto al supervisor	66.00	63.42	64.03	69.40
	3Z2 Respecto al maestro	78.61	75.54	74.91	80.51

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

CUADRO 6.7. CONCENTRADO DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA A PADRES DE FAMILIA.
PROMEDIO DE LOS 10 ESTADOS (*valores*)

Opinión sobre...		Preescolar	Primaria	Secundaria	Privada
Opinión	3W1 Promoción de valores cívicos y democráticos	76.81	72.99	73.66	82.68
	3U1 Enseñanza de valores morales	78.63	73.86	73.69	85.42
	3V1 Actividades sociales y comunitarias	75.50	71.05	70.85	81.08
Cambios	8E Adecuación a la región y localidad	79.27	75.33	72.46	81.34
	8F Adecuación a los requerimientos de trabajo y empleo	76.07	72.96	71.02	80.00

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

	Privada	Publica	Urbana	Rural	Marginados	Media baja	Media	Media alta	Alta
64	84.84	75.52	77.03	75.16	76.53	75.35	77.61	79.85	78.83
67	84.46	78.62	79.28	77.95	79.41	78.14	79.03	82.05	78.51
36	81.73	70.14	71.38	71.13	71.48	70.31	71.26	69.90	75.64
20	83.50	72.90	74.26	72.94	73.89	73.42	73.85	72.82	76.73
28	81.08	70.27	72.51	68.70	71.35	70.91	71.64	71.72	73.84
95	85.10	75.10	76.11	74.59	76.08	74.86	76.56	74.20	79.98
43	80.27	79.48	76.56	74.81	76.08	74.94	77.06	73.82	79.69
71	82.76	80.57	81.20	79.91	81.43	80.26	80.69	78.89	81.06
21	76.39	71.01	71.64	71.20	71.55	70.71	71.95	67.99	74.45
00	78.56	72.42	73.64	72.62	73.51	72.33	72.57	71.24	74.04
03	69.40	63.44	64.48	62.50	63.07	63.62	63.65	64.73	63.69
91	80.51	75.30	76.47	75.05	76.19	75.28	74.98	73.87	77.52
66	82.68	72.97	73.90	72.66	73.70	72.64	74.53	76.71	82.67
69	85.42	73.40	74.78	73.32	74.80	74.11	73.51	74.50	80.00
85	81.08	70.64	72.08	70.96	71.48	71.07	71.28	75.56	73.80
46	81.34	74.37	75.33	76.34	76.75	74.32	72.66	74.17	78.54
02	80.00	72.16	72.90	74.01	74.74	73.28	68.81	69.06	80.30

Segmentos sociales

CUADRO 6.8. PROMEDIO DEL ÍNDICE DE SATISFACCIÓN POR ESTADO

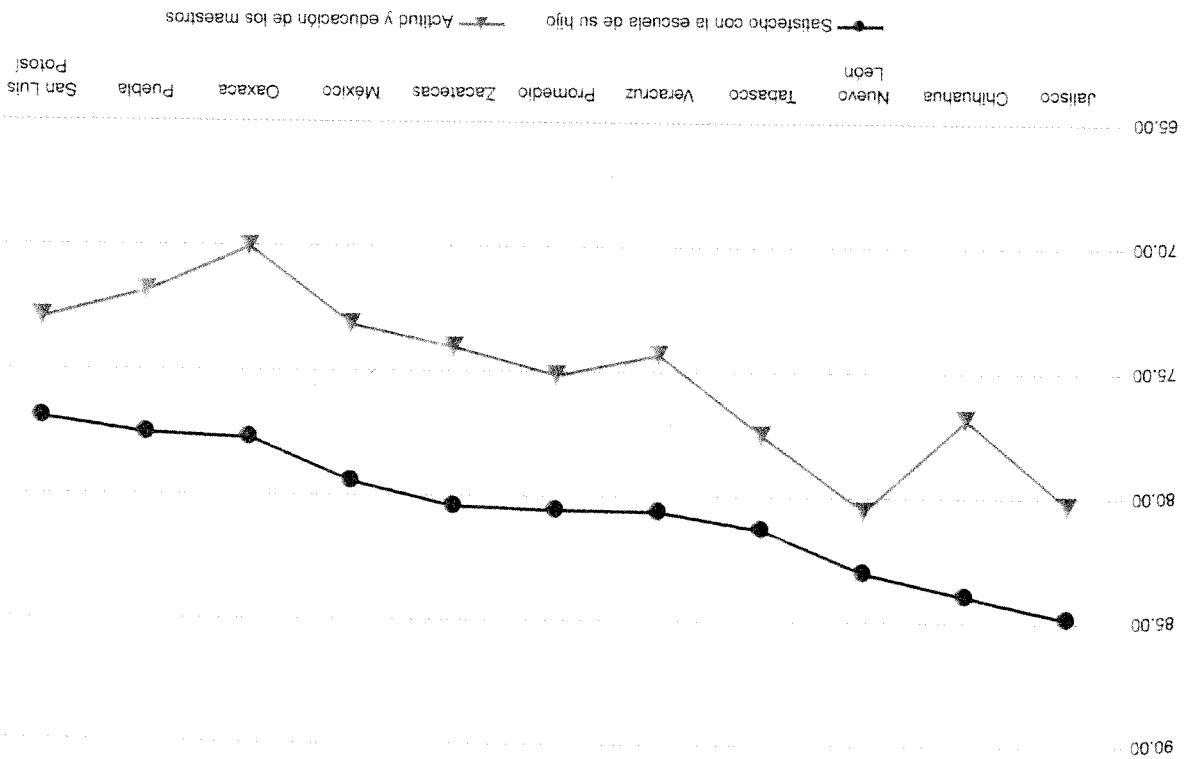
Opinión sobre...	Nuevo León	Chihuahua	Jalisco	México	San Luis Potosí	Puebla	Tabasco	Veracruz	Zacatecas	Oaxaca	Promedio
Satisfecho con la escuela de su hijo	82.99	83.90	84.79	79.40	76.87	77.50	81.27	80.59	80.39	77.65	80.54
Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	80.89	77.46	80.88	74.35	73.95	76.29	78.46	73.41	75.18	74.98	76.58
Respecto al director	77.80	73.61	79.97	69.80	70.43	71.60	75.23	72.07	74.18	70.49	73.52
Respecto al maestro	80.94	79.58	83.02	74.23	72.57	74.34	78.67	74.33	74.57	70.01	76.23
Actitud y educación de los maestros	80.50	76.80	80.25	73.12	72.88	71.81	77.49	74.28	74.02	70.02	75.12
Puntualidad y asistencia de los maestros	81.56	76.63	80.55	73.66	72.05	71.49	75.27	73.24	77.33	67.99	74.98
Libros de texto	85.23	80.50	85.36	77.31	73.63	78.84	83.17	78.81	79.57	73.16	79.56
Promoción de valores cívicos y democráticos	79.70	73.60	82.11	69.23	74.38	77.97	77.07	72.70	74.56	74.79	75.61
Suficiencia de laboratorios y biblioteca	63.68	61.50	66.90	53.37	63.46	53.16	62.84	56.85	61.25	54.29	59.73
Suficiencia y limpieza de sanitarios	67.60	67.62	75.61	63.01	64.14	60.38	66.87	64.67	64.61	57.62	65.21
Calificaciones promedio de su hijo	8.74	8.32	8.72	8.75	8.19	8.34	8.51	8.43	8.51	8.15	8.47

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

6. DIN
GRÁF
90.00
85.00
80.00
75.00
70.00
65.00

escu
se tr
se le
padr
y en
bien
H
dres
bien
grat
hay.
mie
pres
tras
mue
amb
o ca
L
que
ción
de l

GRÁFICA 6.2. APRECIO DE LOS PADRES DE FAMILIA POR LA EDUCACIÓN BÁSICA



escuelas, los de Oaxaca juzgan con menos blandura a los docentes. En este trabajo se trata de evaluar el desempeño de las escuelas después del Acuerdo, por esa razón se les preguntó a los padres si observaron algunos cambios entre 1993 y 1999. Los padres piensan que los maestros están mejor preparados (en especial en Tabasco y en el estado de México) que antes. También valoran más a los libros de texto y piensan que hay una promoción mayor de los valores cívicos y democráticos.

Hay varias avenidas que no se excluyen entre sí para explicar por qué los padres aprecian a la educación básica en grados elevados. Algunos hipercríticos acaso piensen que la ciudadanía es conformista, que los padres cavilan que la escuela es gratuita (que no lo es, cuesta mucho) y que por lo tanto hay que resignarse a lo que hay. Otra hipótesis es que los padres se dieron cuenta de la inversión en mantenimiento y equipo, así como ligeras mejoras en la infraestructura (en el gobierno del presidente Zedillo comenzó el equipamiento de computadoras en gran escala, se traspasaron fondos a los municipios y hubo progreso en la rehabilitación de los inmuebles escolares). También puede ser que los padres noten cambios ligeros en el ambiente escolar, disminución del absentismo de docentes, mejor administración o cambio de actitud de los directores.

La opción más coherente quizá sea que el Estado supo vender bien su política, que la envoltura de las reformas macro, meso y micro, incluyendo la descentralización de ciertos grados de autoridad a los estados, resultó atractiva para la mayoría de la población. Tal vez también porque la burocracia local está más cerca de los

problemas, recibe las protestas de los ciudadanos y realiza ciertas acciones que le permite el centralismo burocrático.

La adquisición de legitimidad le cuesta al Estado un incremento sustancial de recursos económicos, que incluyen paquetes de compensación para los pobres. Junto con las reformas institucionales y del currículo, ese mayor financiamiento tiene efectos en la eficiencia del sistema, en los ingresos de los maestros y en mejoras materiales. En consecuencia, los padres de familia perciben ganancias concretas. Tal vez éste sea el mayor crédito a la legitimación de una política que para los expertos tiene quebrantos serios porque no ofrece una buena educación. La prueba del ácido de las reformas educativas es lograr progreso en el aprendizaje de los alumnos.

7. MI

La ol
en la
las er
proc
refor
prue
y mo
de ev
que :

REFC

El g
tión
que
El c
que
quis
mov
prof
opo
A
ante
sobi

1
come
tión,
un tr
de la