



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). Consultado el día de mes de año en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 6, No. 2, 2004

La política educativa del Estado mexicano desde 1992

The Mexican Government's Educational Policy since 1992

Pablo Latapí Sarre

platapis@avantel.net

Centro de Estudios sobre la Universidad
Universidad Nacional Autónoma de México

Edificio de la Unidad Bibliográfica, 3er. piso
Centro Cultural Universitario
Delegación Coyoacán, 04510
México, D. F., México

Conferencia magistral presentada en la
Universidad Autónoma de Baja California, Unidad Ensenada
Organizada por el Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo
Ensenada, B. C., México
14 de mayo de 2004

Resumen

Se aborda la continuidad de cuatro políticas del Estado mexicano, derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (AMNEB) de mayo de 1992: La descentralización de la enseñanza básica; la renovación curricular y la producción de materiales y libros de texto; las reformas al magisterio, y la participación

social en la educación. Para su estudio el autor recurrió a investigación documental y testimonios directos de funcionarios que han encabezado la Secretaría de Educación Pública (SEP). Entre sus principales hallazgos, se distinguen: la continuidad en ciertos consensos entre la federación y los estados; la disposición de la SEP en promover iniciativas estatales en materias sustantivas y en reconocer las limitantes que causa el predominio del poder central federal en la educación básica; las innovaciones cualitativas en la producción de textos y materiales; el aplazamiento de las reformas en preescolar y secundaria; los grandes desequilibrios entre oferta y demanda en la formación inicial de profesores; los altos grados de endogamia y feudos políticos dentro del magisterio; la gran variedad de proyectos, en distintos niveles e instancias, para promover la participación de padres en las escuelas de sus hijos y para sensibilizar a directores y maestros en dicha participación.

Palabras clave: Política educativa, reforma educativa, federalismo, descentralización.

Abstract

The paper deals with four of the Mexican government's educational policies derived from the National Accord to Modernize Basic and Normal Education (*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal –ANMEB–*) signed in May, 1992. These are: the decentralization of basic education; curricular renovation and the production of textbooks and educational material; reforms to teachers' working conditions; and society's participation in education. The study was done by means of documentary research and interviews with the Department of Education's head officials. Among the main findings are: the continuity of consensus between the federal and the states governments; the promotion of the states' initiatives in substantive subjects by the Department of Education and the acknowledgement of limitations encountered in basic education caused by the predominance of the central federal power; the qualitative innovations in textbooks and educational material; the postponement of pre-school and secondary education reforms; the great unbalance of teachers' initial education; the high degree of endogamy and political fiefs within the teachers' community; the wide variety of projects at different levels and institutions to promote parents' participation in schools and to make principals and teachers sensitive to such participation.

Key words: Educational policy, educational reform, federalism, decentralization.

Agradezco la invitación del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California, que me brinda el privilegio de estar aquí hoy, así como la presencia de todos ustedes.

No pretendo impartir una conferencia magistral sino compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema anunciado, tema que me ha ocupado durante más de un año y es objeto de un libro que estoy terminando, cuyo título tentativo es *La SEP por dentro* y que publicará el Fondo de Cultura Económica a principios de 2005.

Ordenaré mi exposición en tres partes (las dos primeras de carácter introductorio):
1) El diseño del libro, 2) su método y 3) los principales resultados.

1. El diseño

El punto de partida de esta investigación fue la comprobación de una sorprendente continuidad en ciertas políticas adoptadas y seguidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), concretamente las derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado el 18 de mayo de 1992. A partir de esa fecha, durante 12 años, cinco secretarios han mantenido sin cambios en lo sustancial esas políticas. Esta continuidad contrasta con la costumbre anterior de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia versión de una “reforma educativa” que se creía indispensable acuñar en sus propios términos, para resaltar en ella los cambios, más que la continuidad con los gobiernos anteriores.

Esta continuidad me llevó a preguntarme si se podría calificar como *políticas de Estado* aquéllas que estaba considerando. Entendiendo por *políticas* ciertos *modos constantes de proceder* a los que se otorga prioridad. Suele denominarse *políticas de Estado* a las que muestran un carácter más irreversible, porque implican un mayor compromiso del Estado con ellas.

Lo característico de una *política de Estado* está dado por su contraste con una política meramente *gubernamental*, o sea, definida y ejercida por el gobierno en turno. El rango de política de Estado le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como los siguientes:

- Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación.
- Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo.
- Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten.
- Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla.

Como ejemplos de políticas de Estado ancladas a la legislación (Ley General de Educación –LGE–) pueden aducirse las siguientes: las estrategias para alcanzar la equidad educativa (Art. 33), la función compensatoria de la federación (Art. 34), la participación social en las escuelas (Arts. 65-73), las disposiciones sobre evaluación (Art. 47, IV), la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones (Art. 50) o la de aportar a la educación recursos crecientes en términos reales (Art. 27).¹

El rango de política de Estado, por supuesto, no es irreversible; pueden ser modificadas o abrogadas por las instancias gubernamentales, según su naturaleza; pero ser aceptadas como de *Estado* y no sólo como *gubernamentales*, les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos.²

Con esta definición como guía fue posible identificar en el ANMEB cuatro ámbitos de políticas de Estado que interesaba analizar: 1) la descentralización de la enseñanza básica, llamada también *federalización*; 2) la revisión curricular y producción de libros de texto; 3) las reformas propuestas sobre el magisterio (reforma de la enseñanza normal,³ actualización de los maestros y Carrera Magisterial); y 4) la participación social en la educación. El objetivo del análisis sería examinar el contenido y la evolución de cada una de estas políticas, tanto antes como a partir de 1992 hasta el momento presente.⁴

2. El método

El análisis supondría investigación documental pero, además, para el período de 1993 en adelante, el recurso de los testimonios directos de los funcionarios que habían estado al frente de la SEP. Este recurso como método para reconstruir la historia de la política educativa en años recientes no ha sido habitual en el campo educativo ni en otros de la administración pública como el de las políticas económicas, industriales o comerciales, las relaciones internacionales, etcétera. En México no existen como género literario-político los testimonios de exsecretarios de Estado que han sido actores privilegiados de las decisiones tomadas en el ramo que han encabezado.

En consecuencia, pensé realizar entrevistas en profundidad con los exsecretarios de Educación Pública, referidas a las cuatro políticas de Estado mencionadas. No incluí a Manuel Bartlett (secretario de Educación de diciembre de 1988 a principios de enero de 1992) porque su desempeño al frente de la SEP no tuvo éxito y el “modelo operativo” que intentó implantar no recibió el apoyo del magisterio; tampoco a Fausto Alzati cuyo paso por la SEP fue efímero e intrascendente. Incluí a Ernesto Zedillo, Fernando Solana, José Ángel Pescador y Miguel Limón y, avanzado ya el estudio, también al actual secretario Reyes Tamez, considerando que del actual sexenio ya ha transcurrido más de la mitad.

Todos los invitados, excepto Ernesto Zedillo,⁵ aceptaron ser entrevistados (durante cinco horas en promedio), con mi compromiso de que se publicaría textualmente la versión que cada uno de ellos aprobara. Ninguno conoció las opiniones de los demás ni tampoco el análisis independiente que yo, como autor del libro, haría sobre las opiniones vertidas por ellos. Así, el método del libro justificó que su subtítulo fuese *Las políticas educativas comentadas por cinco secretarios*.

3. Principales resultados del análisis

No es posible detenernos en dos aspectos importantes del trabajo: la reconstrucción de cada una de las políticas consideradas y los contrastes o las diferencias en las opiniones de varios de los entrevistados, que en algunos casos son de gran interés. Por razón de tiempo nos limitaremos a enunciar algunas conclusiones o comentarios respecto a las cuatro políticas.

3.1. La federalización de la educación básica

En la política de descentralización educativa los testimonios de los exsecretarios y del actual secretario evidencian lo *fundamental* y lo *cambiante*. Más allá de la transferencia de los aspectos operativos se ha seguido construyendo, con consensos graduales, una nueva relación entre la federación y los estados, aunque aún no se dibujen con claridad sus características.

La importancia de la decisión de efectuar la transferencia de los servicios de enseñanza básica a los estados no debe llevar a perder de vista que tuvo limitaciones que ahora ameritan ser criticadas. Entre ellas, haberse regido por un concepto de *federalismo* jurídicamente discutible, en el que sigue predominando el poder central federal;⁶ el énfasis en el aspecto administrativo (el manejo de los recursos y de la operación) sobre otras posibles atribuciones de los estados en materia educativa con las que tienen derecho a expresar su soberanía y, muy especialmente, haberse llevado a cabo sobre la base de las fórmulas de distribución de los recursos federales vigentes en ese momento –y muy inequitativas– que eran fruto de negociaciones históricas, muchas veces coyunturales, entre la SEP y cada entidad federativa (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2000, pp. 76 y ss.).

Este último punto es especialmente importante. La transferencia de los fondos federales debiera haber sido antecedida por un esfuerzo inicial de racionalización de las fórmulas de distribución y la previsión de procesos graduales de ajuste, basados en criterios comunes y consensados por todos los actores.⁷ Ni Zedillo ni los dos secretarios que completaron el sexenio 1988-1994 ni tampoco los funcionarios de 1995 a 2000 intentaron modificar dichas fórmulas de distribución. Ciertamente cambiarlas implicaba complejas negociaciones políticas, pero tarde o temprano tendrán que ser modificadas, como lo han mostrado las inconformidades de muchos gobiernos estatales al respecto.

Junto a la permanencia de lo *fundamental* en materia de federalismo (en la concepción de éste plasmada en el ANMEB), en el sexenio 1995-2000 se observaron iniciativas interesantes en lo *cambiante*. El secretario Limón impulsó al final de su sexenio reuniones periódicas de la SEP con los secretarios estatales de Educación y con los delegados de la Secretaría en los estados. En ellas se trataba no sólo de asuntos administrativos, sino de otros relacionados con

materias sustantivas. La SEP alentó iniciativas estatales respecto, por ejemplo, a estrategias compensatorias, programas para niños migrantes, proyectos complementarios relacionados con la asignatura Formación Cívica y Ética (FCyE), publicaciones propias de los estados, definición de materias optativas en los programas de estudio y otros asuntos. Gradualmente se fue logrando que muchos gobiernos estatales fortalecieran sus equipos técnicos y, sobre todo, que comprendieran que eran ellos quienes debían ir definiendo el ámbito y las características de su soberanía educativa. La legislación, sin embargo, no se modificó. Tampoco se avanzó en un asunto particularmente complejo: la organización del sistema de formación y actualización del magisterio en cada estado. Puede decirse que se llegó al final del sexenio sin un modelo claro de federalismo hacia el cual habría que tender, y que el Poder Legislativo ha ignorado este problema hasta el presente.

En el Programa Nacional de Educación (PNE) de este sexenio (SEP, 2001) y en las opiniones del secretario Tamez se advierte un claro propósito de continuidad con la política de descentralización iniciada con el ANMEB y de avanzar en la misma dirección. Por otra parte, también se propone, en relación con la distribución de los recursos federales a los estados, “perfeccionar (durante 2002) el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados” (p. 95), lo cual será objeto de varios “proyectos”. De cumplirse esta meta, se habría subsanado la deficiencia que arriba señalamos. El problema con el PNE es que muchas de sus metas no se han cumplido en los plazos establecidos y no se ha informado a la opinión pública sobre las razones ni se han rectificado los plazos.

3.2. La renovación curricular

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

Aunque el ANMEB planteaba la reforma curricular de toda la educación básica, sorprende que, sin que mediara explicación alguna, el esfuerzo se concentró sólo en la primaria y todos los secretarios que se sucedieron aplazaron por varios años –más de diez– las reformas de la preescolar y la secundaria.

Conviene tomar conciencia de lo que significa el tiempo desperdiciado al aplazarse reformas del sistema educativo que, en este caso particular, implicó que varios millones de jóvenes en esos diez años quedaran al margen de esa reforma, sin considerar las generaciones de maestros que fueron también privados de sus beneficios. Desafortunadamente hay otros ejemplos en nuestro pasado.⁸ Se aplazó también la reforma de la enseñanza preescolar; sólo se reformó la licenciatura correspondiente.

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

Deben también resaltarse los cambios efectuados en algunas asignaturas, como Historia, Geografía y Civismo. En esta última fue una decisión de trascendencia incluir la formación moral y reconfigurar la asignatura Formación Cívica y Ética (FCyE) con miras a la formación integral del adolescente. En la reforma de la secundaria propuesta ahora, esta asignatura se reducirá al tercer grado de la secundaria, con siete horas semanales.

Se comprueba, por tanto, una política de Estado particularmente exitosa de 1992 hasta el presente, a la vez que importantes limitaciones como la de haberse restringido al nivel primario.

3.3. Políticas sobre el magisterio

a) Reforma de la enseñanza normal

Los diagnósticos de las escuelas normales coinciden en sus deficiencias y en las razones que explican su actual deterioro.

- Desequilibrios entre la oferta y la demanda, se procedió a abrir nuevas escuelas sin estudios de planeación y factibilidad, en busca de más plazas docentes y de becas para los estudiantes.
- Criterios de interés político han predominado en las definiciones de licenciaturas y posgrados.
- Incremento desproporcionado de la matrícula de normales particulares.
- Gran heterogeneidad en los criterios y procedimientos de admisión de los estudiantes y las evaluaciones no se respetan.
- Procesos viciados para la designación de directores, discrecionalidad para asignar las plazas disponibles para docentes y, en general, un anquilosamiento de las plantas docentes.
- La contratación automática de los egresados como profesores de las propias normales en muchas escuelas ha generado endogamia y ha consolidado feudos políticos.
- Las escuelas normales operan con muy altos costos unitarios.

- Son numerosas las deficiencias en la administración interna; generación y uso de recursos propios (por cuotas, aplicación de exámenes, etc.) sin rendición de cuentas.

El deterioro de las normales se debe a algunas decisiones históricas. En su origen los estudios no eran de nivel superior, pero la expansión del sistema durante los años 60 y 70 condujo a ampliar y diversificar los servicios de educación normal y a incorporar personal docente sin las debidas cualificaciones. Por otra parte, la homologación salarial de la planta docente de las normales se asimiló en 1982 al esquema de las instituciones de nivel superior, sin que mediara un estudio sobre los perfiles requeridos. No se trabajó con seriedad en adaptar los esquemas universitarios de organización académica, evaluaciones o requisitos para los nombramientos a las características de los planteles normales. Además, la descentralización de 1992, como también la Ley General de Educación (LGE), planteó a los sistemas de formación docente exigencias que no han podido cumplir.

La *Memoria* del sexenio 1995-2000 no da una explicación satisfactoria de por qué se retrasó tanto el programa de reforma de las normales: “se inició la distribución de materiales de calidad” (SEP, 2000, vol. 1, p.138). Muy poco y demasiado formal es también lo que se registra sobre *reforma de la gestión* en estos planteles: reuniones de trabajo periódicas, impulso al trabajo colegiado, orientaciones para que la enseñanza se acerque a la práctica escolar; criterios y normas para la evaluación del aprendizaje de los estudiantes de licenciatura. Los avances y dificultades se derivan, en parte, de “las formas organizativas de cada escuela, así como del papel asumido por los directivos” (SEP, 2000, vol. 1 p.145). En conclusión, se reconoce que “es preciso llevar a cabo una profunda revisión de estas áreas (...) ya que maestros y directivos señalan que se han transformado en espacios que distraen valiosos recursos y personal académico...” (SEP, 2000, p.148). En suma, el Programa quedó como un inicio, en espera de mayor tiempo para mostrar sus resultados.

El hecho de que la actual administración esté replanteando más a fondo las reformas de la formación inicial indicaría que no se considera satisfactorio el programa emprendido en el sexenio 1995-2000. Hay soluciones alternativas, basadas en experiencias valiosas de otros países.⁹ El actual Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) reitera el supuesto de que estas escuelas, al menos la mayoría de ellas, pueden llegar a transformarse, aunque sus capacidades sean diferentes.

A la luz de estas conclusiones, cabe cuestionar si fue acertada la decisión tomada en el sexenio 1995-2000 de mantener las actuales instituciones normales y lanzar un programa que estuvo lejos de las exigencias del caso, tanto más que ya se había entablado un debate internacional al respecto y se conocían varias experiencias innovadoras que se apartaban definitivamente del normalismo, entendido en su acepción tradicional.¹⁰

Los valores profundos del normalismo deben reafirmarse (la importancia de la educación pública, su vinculación con la justicia social y la soberanía del país, y el nacionalismo), sobre todo, porque están en el texto del Art. 3ro.; pero el tratamiento político que se dé a las escuelas normales, si se comprueba su renuencia a renovarse en conformidad con los tiempos actuales, no exige continuidad con el pasado.

Desde esta perspectiva, la propuesta que presenta Solana en su entrevista merece una seria consideración: Dada la situación a la que hemos llegado, que califica de “crisis absoluta”, propone suspender el ingreso a todas las normales, ofrecer salidas de corta duración a todos los estudiantes inscritos, efectuar una evaluación externa de todos los maestros para decidir quiénes tienen verdadera vocación y capacidad para serlo; ofrecer a los maestros no necesarios alternativas de reciclaje en áreas y funciones nuevas (reforzando con becas); ser consecuentes con las evaluaciones de las escuelas, con el fin de decidir cuáles deben proseguir, con qué programas y cuáles deben suprimirse; y, a la vez, estimular a otras instituciones de educación superior, públicas y privadas, a abrir alternativas de formación magisterial.

b) Actualización

El Programa Nacional de Actualización del Profesorado (PRONAP) sucedió a esfuerzos anteriores (Programa Emergente de Actualización y Programa de Actualización del Maestro), iniciados desde 1992, que tuvieron resultados poco satisfactorios. El PRONAP se trabajó conjuntamente con el SNTE y empezó a operar en 1995; distingue cuatro áreas: nivelación (para obtener la licenciatura), actualización, capacitación y superación profesional (grados académicos y especialidades). Desde 1995 hasta fines del sexenio de Ernesto Zedillo se implementó a nivel nacional, mediante convenios previos con los estados. Comprendió talleres generales, cursos nacionales de actualización, instalación de los Centros de Maestros, evaluación y acreditación de los cursos nacionales de actualización, planeación y evaluación del PRONAP, y otras acciones para ampliar la oferta y la cobertura.

También el enfoque de los programas de actualización (término por lo demás insatisfactorio) requiere una revisión crítica a la luz de las experiencias y evaluaciones que revelan escaso impacto sobre la docencia y la calidad de la educación. Modelos centrados en la escuela como el lugar más adecuado para la reflexión crítica de los docentes, métodos como el de la discusión de los profesores con sus colegas partiendo de las propias experiencias, y tutorías cercanas a la práctica docente, debieran ofrecerse como alternativas al magisterio en ejercicio. Será conveniente buscar un adecuado equilibrio entre estos acercamientos, los cursos nacionales y el fomento de lecturas pertinentes

c) Carrera Magisterial

Estrechamente relacionada con la actualización del magisterio está la Carrera Magisterial (CM).

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

Las negociaciones fueron muy intensas. Ya firmado el Acuerdo se prolongaron, de modo que los términos y los factores que debían tomarse en cuenta en las evaluaciones y los montos de los emolumentos quedaron acordados hasta el 24 de enero de 1993, retroactivos al 1 de septiembre de 1992. Estos Lineamientos iniciales fueron modificados en mayo y octubre de 1998 por la Comisión Nacional SEP-SNTE.

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

Considerando el establecimiento de CM como una política de Estado, lo esencial en ella consiste en cuatro elementos: 1) la aceptación de un sistema de promoción horizontal para el magisterio, 2) el principio de que los maestros serán evaluados, 3) la disponibilidad de emolumentos económicos correspondientes a los resultados obtenidos en las evaluaciones, y 4) el concepto de que entre la plaza y los emolumentos se integra el “salario profesional” del magisterio.

Estos elementos proceden de varias hipótesis implícitas que el Estado podría invocar como justificativas de esta política: que el maestro requiere actualizarse; que su actualización repercutirá en la calidad de su práctica docentes y en la de la educación; que es posible identificar los aspectos fundamentales de esa actualización y medir los avances que logra cada maestro; y que es saludable distinguir, en los ingresos del maestro, una parte fija que corresponda a la plaza y otra variable, fruto del esfuerzo de cada maestro por mejorar.

El equilibrio entre lo que el Estado persigue con esta política y lo que el Sindicato quisiera obtener de ella es frágil, como se ve en los cambios efectuados en 1998 a los lineamientos iniciales. Quedan sujetos a negociaciones muchos aspectos operativos del esquema fundamental de CM, como el órgano de evaluación, la participación del Sindicato en el proceso, las definiciones y puntajes de los factores, los montos de los emolumentos, etcétera.¹¹

La principal rectificación que requiere el esquema de CM es la de recuperar su valor como mecanismo evaluativo confiable y eficaz. En esto debiera atenderse que el enfoque de la evaluación sea eminentemente *formativo* y no *fiscalizador*, que instancias suficientemente independientes realicen la evaluación con una participación adecuada de las instancias escolares –lo cual aún no se ha logrado–, que dicha evaluación contribuya a que cada maestro pueda identificar sus fortalezas y debilidades para proseguir en su actualización y mejoramiento, que las evaluaciones sirvan para retroalimentar los contenidos y métodos de los programas de actualización que se ofrezcan al magisterio y de otros programas de las instituciones formadoras; y a que se den a conocer a la opinión pública los resultados de las evaluaciones como parte de la rendición de cuentas de las autoridades educativas respecto a este servicio público.

Las políticas relativas al magisterio sobre formación inicial, actualización y CM tienen particular relevancia en las negociaciones entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En ellas se implican intereses políticos muy poderosos. Al respecto, resultaron muy interesantes las diferencias en los planteamientos de varios de los secretarios entrevistados. No obstante, puede afirmarse que en los tres temas ha habido continuidad y consistencia en lo “fundamental” a partir de 1992.

d) Participación social

Aunque hay lugar para diversas apreciaciones sobre la viabilidad de esta política de Estado en los términos en los que ha sido formulada, críticamente hay que asentar que en este caso ni siquiera se ha logrado mantener lo “fundamental” establecido en el SNMEB (y en el convenio firmado un año después sobre participación social –PS–). El andamiaje de los consejos de PS establecidos en la LGE ha resultado inoperante, y los intentos por reactivarlos poco eficaces. En el actual sexenio se observa que empiezan a funcionar una gran variedad de proyectos, a diversos niveles y promovidos por distintas instancias que intentan estimular la participación de los padres de familia en las escuelas de sus hijos, la sensibilización de directores y maestros para que acepten esa participación, la evaluación de las situaciones y la difusión de los derechos de los ciudadanos en esta materia. También el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPAS) ha intensificado acciones en estos aspectos. El panorama es todavía confuso.

Las dificultades encontradas se deben a la falta de una cultura cívica asimilada por la población y también a las deficiencias de nuestro marco jurídico. Si bien se incorporó al Artículo 3ro. constitucional “el derecho a la educación”, éste no ha sido reglamentado, de modo que no se han definido las determinaciones de derecho positivo que lo concreten según niveles escolares y modalidades educativas. Es, por tanto, un derecho consagrado en la Ley pero no exigible judicialmente, además de ser un derecho subjetivo e individual, pues no se consagran derechos colectivos (por ejemplo, de grupos sociales sistemáticamente excluidos de la educación o de minorías como la población indígena o la discapacitada). Esta circunstancia hace difícil que la población participe en los

asuntos educativos que la afectan, exigiendo la satisfacción de sus derechos. Y por experiencia se sabe que sólo se consigue del Estado aquello para lo cual la sociedad organizada presiona.

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

Por otra parte, hay grandes confusiones e incertidumbres respecto a actores, formas, procedimientos y momentos de la deseada participación o a las modalidades que debe adoptar la rendición de cuentas de las autoridades en respuesta a esa participación.

Insistir sólo en las formas concretas de la participación, ignorando la complejidad histórica y cultural que la condiciona, sería querer empezar por el final. En todo caso, la experimentación de nuevas formas de PS en proyectos locales concretos dará una base valiosa para analizar los procesos y factores de éxito de la deseada participación ciudadana en la educación.

En conclusión, esta política de Estado, si bien se mantiene como formulada, muestra escasos avances en sus aplicaciones, al menos a nivel nacional. Las causas son diversas y sus retos difíciles.

Conclusión

Hemos mostrado que las cuatro políticas han logrado continuidad en lo sustancial y, a la vez, que en lo “cambiante” cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente y presenta hoy su propia problemática. Pueden, por tanto, ser consideradas políticas de Estado, pues cumplen los requisitos para ello.

Puntualizaré, para terminar, qué factores han contribuido a que esas políticas permanezcan y cuáles han actuado en contra.

Para la continuidad de estas políticas ha sido decisiva su formulación clara en el ANMEB, y el compromiso público de los actores involucrados (SEP, gobiernos estatales y SNTE). El ANMEB se convirtió así en un punto de referencia público, de validez, vigencia y reconocido; además, ha servido como un documento de orientación sobre las políticas que contiene y una base común para negociaciones entre los principales actores. Su limitación, por otro lado, ha sido que el Acuerdo no involucró al Congreso de la Unión como signatario.¹²

Además, estas políticas se vieron refrendadas en el sexenio que siguió al de Salinas De Gortari, por el presidente Zedillo, lo que resultó decisivo para su continuidad. Fue una coyuntura muy favorable para asegurar su permanencia.

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

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

Entre los factores que han dificultado o debilitado estas políticas destacan sobre todo los conflictos de interés entre algunos actores.

En el caso de la descentralización, la oposición de intereses entre la SEP y algunos gobiernos estatales se ha podido manejar con discreción y mediante arreglos satisfactorios.¹³ En cambio, las resistencias del SNTE han sido más fuertes y notorias. Al principio su posición fue la de oponerse radicalmente a la descentralización, porque asumió que quebrantaría la unidad del sindicato, su carácter de interlocutor principal y su capacidad de negociar los incrementos salariales. Más adelante, las resistencias sindicales se han multiplicado en el nivel estatal, llegando en algunos casos a bloquear iniciativas importantes de las autoridades locales.

Resultado de estas resistencias ha sido, en muchos estados, la imposibilidad de unificar las dependencias estatales y ex federales, con serias consecuencias para la administración, la enseñanza y la cohesión del magisterio, y el desconcierto de algunos gobernadores ante el poder sindical o el poco avance logrado en la coordinación de las instituciones formadoras de maestros. Asimismo, puede aventurarse que esas resistencias han jugado un papel en el retraso para descentralizar la enseñanza básica al Distrito Federal; el tiempo transcurrido ha propiciado que se fortalezca la oposición de algunos grupos de interés dentro y fuera de la SEP.

Respecto a las políticas sobre el magisterio –formación inicial, actualización, CM y otras– sí puede pensarse que el SNTE seguirá obstaculizándolas, en tanto no sobrevenga un cambio de actitud de sus dirigentes en comprender que la calidad del maestro también le conviene a la organización gremial.

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

Esto no obstante, hay que señalar que la fuerza política del Sindicato está sujeta a vicisitudes a veces inesperadas, como se ha visto en los recientes conflictos entre su dirigencia y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o entre el SNTE y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), de modo que no se debe suponer que estas resistencias continúen inalterables en el futuro.

Vinculado a este tipo de resistencias, debiera consignarse como factor que en el futuro puede actuar en contra de la continuidad de estas políticas la falta de capacidad de diálogo de las autoridades educativas, principalmente federales, o de la dirigencia sindical. Asimismo será decisiva en el futuro la actitud que adopte la Presidencia de la República ante el corporativismo gremial en general, y las sinergias que, en un sentido o en otro, aporten las posiciones de los partidos políticos.

Referencias

García Manzano, M. del S. (2004). *Una mirada particular de la Carrera Magisterial. Estudio de caso de dos escuelas primarias*. Tesis de maestría no publicada. Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional, México, D. F., México.

González Schmal, R. (1995). El federalismo educativo. En Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la Ley General de Educación* (pp. 81-116). México: Centro de Estudios Educativos.

Latapí, P. (1995, 19 de junio). El Plan Nacional de Educación y el discreto robo del tiempo. *Proceso*, 972.

Latapí, P. (1997, 15 de noviembre). Educación y pluralismo político, *Proceso*, 1098.

Latapí, P. (2004). ¿Cómo aprenden los maestros? *Cuaderno de Discusión*, 6.

Moctezuma, E. (1994). *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación Pública. (2000). *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (vols. 1-2). México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. (2001). *Plan Nacional de Educación 2001-2006*. México: Autor.

Torres, R. M. (1999). Nuevo rol docente: ¿Qué modelo de formación para qué modelo educativo? *Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, 49, 38-53.

Ulloa, M. y Latapí, P. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹ Ver Latapí (1997).

² Ejemplos de políticas de Estado en educación los hay desde el pasado remoto. Por muchas décadas la legislación establecía que los gobiernos tenían obligaciones como: procurar la cobertura máxima de la educación básica para responder a la demanda; formar a los maestros necesarios, reducir el número de alumnos por grupo o la provisión de entregar a los alumnos de primaria libros de texto gratuitos (que lleva ya 45 años) etcétera. Ejemplos de políticas de Estado que han dejado de serlo o se han modificado substancialmente serían: la de promover la acreditación de maestros autodidactas (que ha cambiado sus enfoques, procedimientos e instituciones), la expansión de la telesecundaria al pasar de una etapa experimental a una masiva o el enfoque de la educación destinada a la población indígena, que cambió de una visión integradora a una de respeto a la diversidad.

³ *Normal* es el término que se utiliza en México y algunos países de América Latina para llamar a las instituciones y la educación en la que se forman los docentes para los distintos niveles de la educación básica. La educación *normal* tiene una duración de cuatro a seis años y para ingresar a ella se requieren estudios previos de bachillerato. [Nota del editor].

⁴ Ver una explicación del ANMEB, desde el punto de vista oficial, en Moctezuma (1994).

⁵ Zedillo declinó la entrevista mencionando que su agenda ya estaba muy comprometida y que residía fuera del país; fue inútil proponerle otras alternativas, como se hizo dada su importancia como el principal impulsor del ANMEB.

⁶ González Schmal (1995, p. 92 y ss.) llega a afirmar que. "no existe una facultad general de la federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas [...] Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la federación y que obviamente no tienen las entidades federativas, vuelve a dejar a éstas en una situación de semivasallaje". [El subrayado es de Pablo Latapí].

⁷ Ver Ulloa y Latapí (2000).

⁸ Ver Latapí, Pablo, 1995. en donde comento las metas establecidas por Fernando Solana en 1978, que quedaron sin cumplirse por falta de atención y esfuerzo de los secretarios que le sucedieron: en 1985 deberían egresar el 75% de los niños inscritos en primer grado seis años antes. En 1995 esta meta todavía no se cumplía. Para 1982 el analfabetismo simple debería

reducirse a 10%; el Censo de 1990 registró todavía 12.4%. En 2000 egresarían de la enseñanza superior 29 estudiantes de cada 100 que empezaron la preescolar 19 años antes; y se graduarían de la enseñanza técnica profesional 54% de cada cohorte; se esperaba que la matrícula de enseñanza media profesional sería de 2.2 millones; pero de hecho en 1995 era de apenas 400,000. También se esperaba que el rezago de 26 millones de adultos se reduciría; de hecho en 1995 era de 34 millones.

⁹ En el documento titulado “¿Cómo aprenden los maestros?” (Latapí, 2003, p. 21) se dan cuatro respuestas: Primera, para aprender hay que querer aprender. Segunda, para aprender hay que dedicar algo de tiempo. Tercera, para aprender hay que empezar por analizar las propias necesidades de aprendizaje, para lo cual es conveniente que el docente consulte con otros colegas, así podrá decidir sobre las oportunidades que están a su alcance, y cuarta, cada maestro tiene que crear sus propios ambientes de aprendizaje, preferiblemente a través de grupos de libre adscripción que comparten un interés común, y con asesorías o tutorías apropiadas. No debe esperar que alguien cree esos ambientes por él, es una tarea eminentemente personal.

¹⁰ Ver Torres, 1997.

¹¹ Ver en García Manzano (2004) las modificaciones efectuadas a los lineamientos iniciales de CM.

¹² Por la falta de experiencia de nuestra joven democracia, ignoramos qué tan vinculatorio pudiera ser para una legislatura federal un compromiso firmado por otra anterior; en todo caso, parece que un documento semejante sería tomado en cuenta por cualquier legislatura que decidiese revocar sus contenidos. Algo semejante pudiera decirse de los partidos políticos, aunque éstos no tendrían las limitaciones temporales que se derivan del “mandato” de una legislatura.

¹³ Una excepción serían las protestas de algunos gobernadores que amenazaron con devolver la educación básica a la federación, gesto que se ha interpretado más bien como presión para obtener mayores recursos.