

REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO. DESCENTRALIZACIÓN Y NUEVOS ACTORES

Margarita Zorrilla* y Bonifacio Barba**

* **Currículo:** profesora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Realiza investigación en el área de políticas educativas, evaluación, eficacia escolar y mejora de la escuela y la educación secundaria. Forma parte del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, del Consejo de Especialistas para la Educación de la SEP y del Consejo Consultivo de la Subsecretaría de Educación Básica.

** **Currículo:** profesor del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Ha realizado investigaciones sobre los valores y el desarrollo moral de estudiantes de educación básica, media y superior, y trabajos de investigación y asesoramiento con profesores en ejercicio.

Resumen

En 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se inició un largo y complejo proceso de federalización de la educación mexicana en su sentido centralizador, que tuvo distintas facetas que caracterizaron el sistema educativo en la mayor parte del siglo xx. Aunque desde los años setenta del siglo aludido se iniciaron algunas acciones de descentralización del sistema educativo, fue en el gobierno de Carlos Salinas cuando se puso en marcha el proceso más amplio de transferencia de la educación básica y educación normal a los gobiernos de los estados; este proceso se llevó a cabo en el marco de la reforma del Estado y la administración pública. Para la educación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) fue el instrumento de arranque y estructuración de la descentralización. En este artículo se presenta un análisis de las condiciones de la reforma, de sus características y de la nueva configuración del sistema educativo nacional y los estatales a partir de la presencia de actores sociales y políticos que surgen o se hacen más visibles en el escenario de la descentralización. Se concluye con unas reflexiones acerca del papel de las normas jurídicas en los procesos de cambio educativo y se identifican indicadores de una transformación positiva de la gestión de la educación.

Abstract

In 1921, with the creation of the Ministry of Education (SEP), it began a long and complex process of federalization of Mexican education in a centralizing sense. It had different facets that characterized the educational system in most of the 20th century. Although from the seventies of such century some actions of decentralization of the educational system began, the widest process of transfer of the basic and normal education to the states started in the government of Carlos Salinas; this process was carried out in the frame of the reform of the State and the public administration. On education, the National Agreement for the Modernization of the Basic Education (ANMEB) was the starting and structuring instrument of the decentralization. This article presents an analysis of the conditions of the reform, of its characteristics, and of the new configuration of the national educational system and the state ones, taking into consideration the presence of social and political actors who arise or become more visible in the scene of decentralization. This paper concludes with a few reflections about the role of legal regulations in the processes of educational change and it also identifies indicators of a positive transformation of educational management.

INTRODUCCIÓN

La centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de evolución de los pueblos, como lo demuestra en todo momento la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización.

Gregorio Torres Quintero
Pedagogo mexicano 1866-1934

En la última década del siglo xx, los sistemas educativos de la mayoría de los países de América Latina iniciaron complejos procesos de reforma que se caracterizan fundamentalmente por la transformación de la gestión y por una renovación significativa en el ámbito pedagógico.

Dicho así, podría parecer una simplificación extrema de la complejidad de la reforma; nada más lejano de cualquier intención de nuestra parte. Quien conozca de cerca un sistema educativo, se podrá representar lo que significa *reformular la gestión y transformar la pedagogía*. Estos aspectos de la acción educativa están relacionados con decisiones que tienen que ver con la centralización o descentralización de la administración; los montos del financiamiento, así como su distribución, destino y uso; la ampliación de la educación obligatoria; la introducción de sistemas de evaluación; el desarrollo de programas compensatorios; la formación inicial y continua de los docentes; y la vinculación entre los niveles de educación básica, media y superior, entre otras.

Aunque se utilizan las mismas palabras para hablar de las características y los componentes de las reformas, es importante reconocer que en cada país existen especificidades que responden a la forma en que dicho país se fue integrando a lo largo de su historia y a la manera en que creó y organizó el servicio educativo.

Por lo anterior, es necesario advertir que el análisis y la reflexión planteadas en este texto se elaboran con el propósito de comprender el proceso de reforma de la educación en México, en especial en su aspecto descentralizador.

Retomando el concepto de “república federal”, en nuestra Constitución se asienta la definición del país como los “Estados Unidos Mexicanos”. Cada estado se instituye como libre y soberano. En la práctica, el federalismo mexicano es aún incipiente; más bien la república se caracteriza por el ejercicio centralizador del gobierno llamado “federal”, que ha promovido desde los años ochenta del siglo pasado un proceso denominado por algunos de *auténtico federalismo*, lo que no elimina las ambigüedades. Sirva este comentario como referencia que permita contar con elementos de juicio para analizar la reforma educativa mexicana, llevada a cabo en tal contexto centralista y federalizador.

En este artículo hablaremos de los rasgos más distintivos de la reforma educativa de México, cuyo origen se ubica en 1992 y tiene sus antecedentes inmediatos en los finales de los años setenta. De entonces a la fecha, el sistema educativo ha ido experimentando cambios originados por diferentes factores políticos, jurídicos, sociales y económicos que influyen en su concepción, funciones, operación y gobierno. Entre el diseño de una reforma, los mecanismos utilizados para su puesta en marcha y la obtención de resultados esperados median los factores antes aludidos, así como las competencias técnico profesionales y los ambientes culturales que imprimen vida y dinamismo al sistema.

Este texto se estructura en tres grandes partes. En la primera se ofrece una breve descripción del sistema educativo mexicano, a fin de ubicar el contexto de la reforma educativa de la última década del siglo pasado. En la segunda se desarrolla una caracterización general de los elementos fundamentales de la reforma de los años noventa en México. En la tercera se presenta un análisis de la nueva configuración del sistema educativo nacional a partir de la actuación de los actores sociales y políticos que surgen o que se hacen más visibles en este escenario a raíz de la reforma. Se concluye con unas reflexiones acerca del papel de las normas jurídicas en los procesos de cambio educativo.

I. SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Durante el siglo xx, México fue formando un sistema educativo de grandes dimensiones y con diversidad de sus funciones sociales. Hoy, el sistema es complejo en su estructura, diverso en su oferta y con grandes desafíos en la calidad, la equidad y la pertinencia de sus servicios, con necesidad de soluciones nuevas y variadas para una población con clara dinámica de cambio.

Para dar una idea de lo que significa atender la demanda de educación en México, en el cuadro 1 se muestra el tamaño actual del sistema educativo en cuanto a matrícula, maestros y escuelas que existen en cada tipo y niveles educativos. Asimismo, se menciona, como indicador del cambio demográfico, la demanda de servicios, el incremento porcentual que se ha experimentado en los últimos cinco años y los retos que ello implica.

El sistema educativo es concebido, se desarrolla y funciona en el marco de la administración pública. Una característica de la administración pública mexicana en general y de la educación en particular ha sido su determinante centralización, contraria a los fines originales, como juzga Arnaut:

El sistema educativo federal mexicano fue imaginado por sus fundadores como un mecanismo que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos. Nunca pensaron que absorbiera, anulara o desestimulara la iniciativa local. Sin embargo, la magnitud del rezago educativo, el tamaño de las tareas que era necesario emprender para resolverlo y la debilidad de la organización local y municipal, obligaron a desarrollar una empresa educativa apoyada principalmente en la acción federal (1998, p. 19).

A partir de 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como organismo con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, el gobierno federal empezó a reabsorber las escuelas municipales y, después, las de los estados en un proceso que se intensificó en los años treinta. Así, entre 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al gobierno federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos. A este proceso se le denominó "federalización", pero en realidad tenía un sentido centralizador.

Cuadro 1

Sistema Nacional de Educación. México. Matrícula, docentes y escuelas
(Ciclo escolar 2005-2006 e incremento porcentual 2000-2005)

TIPOS DE EDUCACIÓN		Matrícula en miles		Docentes		Escuelas	
		Absolutos 2005-2006	2000-2005 Incremento %	Absolutos 2005-2006	2000-2005 Incremento %	Absolutos 2005-2006	2000-2005 Incremento %
EDUCACIÓN BÁSICA (3-14)	Preescolar	4 452.2	30.0	197 841	26.6	84 337	17.40
	Primaria	14 548.2	-1.7	561 342	2.4	98 045	-0.97
	Secundaria	5 979.3	11.8	348 235	12.7	32 012	12.91
	Subtotal	24 979.6	6.0	1 107 418	9.3	214 394	7.63
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (15-17)	Profesional técnico	357.2	-1.2	31 040	-3.6	1 561	-4.47
	Bachillerato general	2 223.2	26.1	159 764	28.2	8 921	42.80
	Bachillerato técnico	1 078.4	29.7	65 125	22.3	2 359	25.48
	Subtotal	3 658.8	23.8	255 929	21.9	12 841	31.55
EDUCACIÓN SUPERIOR (18-24)	Lic. Normal	142.3	-29.2	13 361	-23.1	472	-27.94
	Licenciatura universitaria y tecnológica	2 150.6	25.2	213 341	22.1	3 195	38.91
	Posgrado	153.9	19.4	33 182	99.6	1 449	32.45
	Subtotal	2 446.7	19.5	259 884	24.5	5 116	26.35
GRAN TOTAL	31 085.1	8.8	1 623 231	13.3	232 351	9.08	

Fuente: elaboración propia con base en INEE, 2006, pp. 24-28

Distintas acciones emanaron de los gobiernos posrevolucionarios a fin de asegurar la educación primaria, obligatoria desde la reforma constitucional de 1934 y única con ese carácter hasta 1993, año cuando la educación secundaria se hizo obligatoria. El poder central era tan fuerte que en la práctica inhibió las iniciativas de los estados para hacerse cargo de su educación y se convirtió en un obstáculo, como juzga Torres Quintero (citado en el epígrafe). A pesar de las críticas que hoy podamos hacer al centralismo, éste hizo posible la expansión de los servicios educativos en todo el país, sobre todo la educación primaria.

Por otra parte, el magisterio fue preponderante en la consolidación del poder político de los regímenes posrevolucionarios, al convertirse en uno de sus brazos corporativos e ideológicos más importantes. En 1943, con apoyo del gobierno federal, se unificaron las distintas organizaciones gremiales de maestros en una sola: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Desde entonces, este actor político ha sido fundamental en la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio.

A partir de 1958, año en que tuvo lugar una amplia movilización magisterial que reclamaba autonomía sindical y apertura democrática, el debate sobre la necesidad de desconcentrar o descentralizar la SEP se fue haciendo más acuciante, sin que se tomaran decisiones trascendentes. No fue sino hasta 1978, después de dos décadas de desajustes sociales y políticos, entre los que destaca el movimiento estudiantil de 1968, cuando se toma la decisión de “desconcentrar” la SEP por medio de las “delegaciones” en los estados, al tiempo que se reorganizaba el trabajo de la Secretaría, especialmente en el ámbito de la planeación y programación de los servicios.¹

Esta acción tuvo un carácter administrativo, pues la SEP continuó teniendo el control de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, así como la formación de docentes con base en la Ley Federal de Educación de 1973. Esto se manifiesta en la centralización de las decisiones sobre el currículo, la elaboración y distribución de libros y materiales educativos, la planeación y programación de espacios educativos, la contratación del personal y demás procesos relacionados, como los cambios de adscripción, permisos, jubilaciones, entre otros.

Los proyectos de desconcentración y descentralización sufrieron, por distintas razones, bloqueos o interrupciones, entre los que destaca la persistente oposición del SNTE. Entre tanto, la SEP creció hasta llegar a dimensiones que impedían su funcionamiento ágil y eficaz.

La estructuración, el crecimiento y la diversificación de los servicios de educación media superior (quince-dieciséis años) y educación superior (dieciocho-veinticuatro años) también ocurrieron en procesos que, con otros ritmos, se desarrollaron en el siglo xx: se incrementaron las instituciones públicas y privadas; se diversificaron las modalidades y enfoques curriculares; y creció de manera significativa la matrícula. Esto último es un indicador tanto del mejoramiento de los índices de retención y eficiencia terminal de la primaria y la secundaria, como del enorme crecimiento poblacional del país, hecho que se puede observar en las cifras del cuadro 2.²

Cuadro 2

Crecimiento de la población en México / (1950-2005)

Año	Población nacional
1950	25 791 017
1960	34 923 129
1970	48 225 238
1980	66 846 000
1990	81 249 645
2000	97 483 412
2005	103 263 388

Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

¹ Uno de los elementos visibles de este primer paso fue el hecho de que la emisión de los cheques de los trabajadores de la educación se empezó a hacer en cada estado, asunto que no era operativamente trivial. Sobre la reorganización de la Secretaría, véase Latapí, 2004.

² Consultadas en www.inegi.gob.mx el 5 de septiembre de 2006.

La demanda social de apertura política y de servicios educativos fue un factor que influyó mucho en el ritmo de crecimiento y en la orientación de las nuevas instituciones. En conjunto, el sistema no sólo crecía, sino que vivía una transición en su estructura y funciones políticas, económicas y sociales hacia el final del siglo xx (Ornelas, 1995).

II. LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS NOVENTA

Como expresión de los cambios sociales y una situación mundial, hacia finales de la década de los ochenta del siglo xx empezó a observarse en casi todos los países un viraje importante en el discurso político sobre educación. En los países en vías de desarrollo, al ampliarse la cobertura de los servicios educativos, sobre todo de educación primaria, se introdujeron los temas de calidad y equidad, y México no fue la excepción.

El mundo experimenta cambios en todos los órdenes de la vida social, cultural, económica y política. El fenómeno de la globalización, caracterizado por el libre comercio y el libre tránsito de capitales y de información, exige que los sistemas educativos aseguren la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Se fortalece una nueva sociedad cuyo valor principal se encuentra en el conocimiento, tanto por su influencia en los procesos de producción como en otros ámbitos de la vida.

La reforma del Estado y la reconfiguración del sistema económico representan el marco de la transformación del sistema educativo. En México, estas reformas, prefiguradas en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensificaron con Carlos Salinas (1988-1994) al identificarse como componentes de un amplio proceso de modernización social, económica y política (Poder Ejecutivo federal, 1989).

La descentralización de la educación se realizó en el marco de la reforma de la administración pública, proceso reciente cuyo origen se ubica en los años setenta y que en los ochenta se convierte realmente en parte de la agenda nacional con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).

De acuerdo con Pardo (1999, p. 23), la descentralización de la administración pública en los años ochenta es una propuesta que se produce debido, por un lado,

a la saturación que sufre la administración federal como resultado de una excesiva centralización, y, por el otro, a la necesidad de las administraciones locales de actuar con la autonomía que consigna el régimen formal que las regula. El agotamiento del esquema de gestión centralizada se hizo evidente cuando el modelo de desarrollo adoptado llevó al país a una situación de crisis, que se vio agudizada justamente a partir también de esa década. La descentralización se presentaba como una opción que permitía reconocer los problemas de administración y gestión pública.

A) LAS DECISIONES DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

La modernización educativa anunciada por el presidente Salinas (1989) se insertó, como se dijo, en el contexto de la reforma del Estado y los cambios acelerados en la economía. Después de décadas de manejo centralizado, el sistema educativo mexicano inició una etapa nueva en su desarrollo, en particular en su servicio de tipo básico que integra los niveles de educación preescolar (tres-cinco años), primaria (seis-once) y secundaria (doce-catorce), así como en la formación inicial y en servicio de los docentes de educación básica. El aseguramiento de estos servicios educativos era un deber jurídico del Estado mexicano como respuesta al derecho a la educación.³

³ El tema del derecho a la educación posee su propia complejidad filosófica, sociológica y jurídica.

El 18 de mayo de 1992, a la mitad del periodo salinista, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), mediante el cual el gobierno federal, a través de la SEP, transfirió a los gobiernos de los estados los servicios de educación básica y los de formación inicial y en servicio de los docentes. El ANMEB fue suscrito por los gobernadores de los estados, el Poder Ejecutivo federal y la autoridad del SNTE.

Al ANMEB se le conoce como el “acuerdo de las tres erres”, ya que estableció tres grandes líneas de política con el propósito de impulsar una educación básica para todos de calidad y con equidad. Las líneas fueron: reorganización del sistema educativo nacional; reformulación de contenidos y materiales educativos; y revaloración de la función magisterial. En el cuadro 3 se sintetizan sus planteamientos centrales.

Cuadro 3

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

PREMISAS

- La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren y amplíen los cambios en el orden educativo. Esto implica una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación.
- En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre la escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo, la libertad y la justicia.
- El gobierno federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica –preescolar, primaria y secundaria– con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad de elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.
- Este acuerdo se concentra en la educación básica y se añade la educación normal responsable de la formación de los docentes para este tipo de educación.

RETOS DE LA EDUCACIÓN: UN RECONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS

- Limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.
- La calidad de la educación básica es deficiente. Por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, a su propio progreso social y al desarrollo del país.
- El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya setenta años.
- Distanciamiento creciente de la autoridad respecto de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar; se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites.
- La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad.

En México este derecho fundamental tiene que ver de manera principal con la educación obligatoria, que en el país se refiere a la educación de tipo básico (tres-catorce años) y el Estado tiene que garantizar su universalización y gratuidad.

- Ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles del gobierno federal, estatal y municipal.
- Las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.
- Para lograr la modernización de la educación básica se requiere el compromiso conjunto del gobierno federal y los gobiernos estatales de incrementar, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto de educación.
- Es indispensable que el aumento de recursos previstos para los próximos años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los puntos neurálgicos del sistema educativo. Entre éstos, hay dos que, con base en la experiencia de México y otros países, revisten una enorme importancia para la calidad educativa y que, por tanto, deben recibir atención prioritaria. Ellos son: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

Es necesario realizar la canalización de recursos públicos a tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

TRES LÍNEAS DE POLÍTICAS: LAS TRES “ERRES”

REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

- Consolidación de un auténtico federalismo educativo mediante la transferencia de responsabilidades y recursos a los estados para operar sus sistemas de educación básica y formación de docentes, así como la promoción de una nueva participación social en beneficio de la educación, que se traduciría en una verdadera contraloría social —no coercitiva, sino persuasiva y propositiva— de la educación.
- Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base.
- El gobierno federal conserva las facultades normativas y en especial la función compensatoria entre estados y regiones.

REFORMULACIÓN DE LOS CONTENIDOS Y MATERIALES EDUCATIVOS

- Reforma curricular y pedagógica para los niveles que integran la educación de tipo básico: preescolar, primaria y secundaria.
- Renovación de los libros de texto gratuitos y la ampliación de la producción de materiales educativos para los alumnos y los docentes.

REVALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL

- El maestro es el protagonista de la transformación educativa de México. Es quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado; por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.
- El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social de la educación.
- La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Por su naturaleza, el ANMEB es un acuerdo *político* entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos de los estados, y el sindicato de maestros. No obstante, significa la definición de una política educativa nacional que, por su importancia, a decir de algunos analistas, puede compararse con la creación de la SEP en 1921.

El texto del ANMEB sólo alude a la “reorganización” y a la “transferencia” de la operación de los servicios de educación básica y de formación de docentes; sin embargo, tanto el sindicato como las autoridades federales y de los estados usaron el concepto de “federalización” para hablar del proceso mediante el cual se buscaba redistribuir entre los tres órdenes de gobierno las funciones educativas y construir “un nuevo federalismo educativo” que fue luego establecido en los artículos 12 al 16 de la Ley General de Educación (SEP, 1993a).

Es necesario hacer una aclaración del término utilizado para designar el proceso: el concepto de “federalización” adquiere su significado según la circunstancia política e histórica en la que se utiliza. Federalizar un sistema centralizado significa “descentralizarlo”, mientras que la federalización de los años treinta representó una “centralización” (Arnaut, 1998).

En el ANMEB se tomó la decisión de reorganizar el sistema educativo nacional en lo concerniente a los servicios de educación básica y de formación de docentes. Al referirse a la reorganización del sistema, se impuso el término “federalizar la educación” en su sentido descentralizador, sin ser plenamente un proceso de esta naturaleza.

En esa fase de la evolución del sistema educativo nacional, la federalización de los servicios de educación básica, así como de la formación inicial y en servicio de los docentes significó el proceso por el cual el gobierno federal transfirió a cada uno de los 31 estados de la república la responsabilidad, las facultades y los recursos para operar esos servicios educativos de manera descentralizada. Los servicios educativos del Distrito Federal no fueron descentralizados y se encuentran en la actualidad bajo la responsabilidad de un órgano desconcentrado de la SEP creado en 2005.⁴

El proceso de descentralización impulsado por el presidente Salinas tenía el objetivo de hacer más eficiente la prestación del servicio educativo y avanzar en la calidad de la educación frente a las exigencias del cambio social y la modernización del sector productivo; esto es, formar recursos humanos mejor calificados para competir en la nueva economía. Este propósito no es exclusivo de México pues, de acuerdo con Braslavsky (1999), los procesos de transformación educativa están teniendo lugar en escenarios extremadamente complejos por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial, y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Una de las razones que induce esos procesos de transformación es la toma de conciencia de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de construcción de mayor equidad social y consolidación de la democracia.

La reforma educativa fue legitimada a escala nacional no sólo por una decisión político-administrativa a través de la firma del ANMEB, sino también por una decisión político-legislativa mediante la promulgación de las reformas al artículo tercero de la Constitución y de una nueva Ley General de Educación aprobada en 1993 por el Congreso de la Unión.

A quince años del ANMEB se aprecian resultados positivos en la cobertura y asistencia a la escuela en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. Este hecho permite observar su impacto en una mayor demanda de la educación media superior y superior.⁵

⁴ El organismo se llama Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Cuando se incluye al Distrito Federal se habla de “entidades federativas” y son 32. Al hablar de los “estados”, que son 31, se excluye al Distrito Federal, entidad sede de los poderes federales y centro político y económico del país.

⁵ Ver informes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a los que se puede tener

El crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional es un hecho apreciable; si bien se ha dado con ritmos distintos según el tipo, el nivel y la entidad federativa de que se trate, no sucedió lo mismo en términos de calidad y equidad. Esto se debe en buena medida a factores como: a) las condiciones materiales y de infraestructura de los servicios, b) la formación y actualización de maestros, y c) el ejercicio de la función educativa en los estados. En suma, los cambios en la cultura administrativa, organizativa y pedagógica no se producen de manera rápida, por lo que los resultados sustantivos en la educación requieren de más tiempo para lograrse.

Transformar un sistema tan grande, con una organización y prácticas burocráticas no orientadas plenamente al aprendizaje, con enormes desigualdades en la distribución de insumos y en los resultados educativos, exige tiempo, uso innovador del conocimiento y nuevas capacidades de decisión y gestión, a fin de que todas las acciones confluyan en la calidad con equidad en todos los tipos y niveles educativos.

La continuidad en las metas educativas de Salinas a Zedillo (1994-2000) y de este último a Fox (2000-2006) expresan la necesidad de atender en plazos largos las carencias de la sociedad mexicana. Debe señalarse el interés del Programa Nacional de Educación 2001-2006 en lograr educación de calidad con equidad (SEP, 2001).

B) ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN

En este apartado se describen los elementos fundamentales derivados de las decisiones centrales del proceso de reforma educativa.⁶ Debe tomarse en cuenta que las líneas del ANMEB fueron incorporadas a los programas educativos del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) y de Vicente Fox (2000-2006).

Si bien lo más conocido de la reforma educativa impulsada a principios de los noventa en México es la descentralización, no debe perderse de vista que ésta no es su único componente. Se destacan a continuación elementos de la reforma organizados por las líneas del ANMEB y cuyo interés está puesto en la educación de tipo básico y en la formación inicial y continua de los docentes que la atienden.

Reorganización del sistema educativo nacional

En este punto se tratarán cuestiones que tienen que ver con el proceso de descentralización y las definiciones jurídicas, las reformas constitucionales, el financiamiento y el gasto, la función compensatoria y la participación social.

El proceso de descentralización hacia los estados es ciertamente limitado, en el sentido de que la Federación se reserva importantes facultades normativas, de financiamiento, evaluación y administración del personal. En los cuadros 4, 5 y 6 se transcriben los artículos de la Ley General de Educación (LGE)⁷ que definen y establecen la distribución de la función social educativa. En el cuadro 4 se presenta el artículo 12 que se refiere a las facultades exclusivas de la Federación.

acceso a través de la página de Internet www.inee.edu.mx

⁶ La reforma educativa se ha concentrado en la educación básica, pero también, con distintos marcos de actuación y ritmos de realización, se han impulsado cambios en la educación superior y, en menor grado, en la media superior. Véase, por ejemplo, SEP, 2000, para el gobierno de Ernesto Zedillo.

⁷ Texto de la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2005.

Cuadro 4

De la distribución de la función social educativa
Atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal

Artículo 12**Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:**

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;
- II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
- IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;
- V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;
- VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;
- VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;
- X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la Constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;
- XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
- XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y
- XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

La autoridad educativa federal conserva la facultad de carácter normativo; de entre sus atribuciones destacan tres:

- a) El establecimiento de los objetivos nacionales y los lineamientos generales de la política educativa.
- b) La planeación, programación y evaluación del sistema educativo público nacional.
- c) Los planes y programas de estudio, así como los libros de texto y materiales educativos para la educación básica y normal.

La trascendencia de estas funciones es uno de los aspectos que hace que la reforma no sea en sentido estricto una descentralización. En el cuadro 5 se transcribe el artículo 13 de la LGE, en el que se establecen las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales.

Cuadro 5

De la distribución de la función social educativa
Atribuciones exclusivas de la autoridades educativas locales

Artículo 13

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- I. Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
- II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;
- IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;
- V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los orientaciones generales que la Secretaría expida;
- VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y
- VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Destaca la función que consiste en la prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, y de formación de docentes. Esto significa que la operación y el funcionamiento de las escuelas es responsabilidad total de los estados, aunque éstos no tienen control sobre el conjunto de la normativa de la operación y ofrecen los servicios educativos de acuerdo con tradiciones administrativas y algunas regulaciones locales, si existe una sistematización normativa de ellas o no.⁸ En el cuadro 6 se encuentra la definición de las atribuciones concurrentes de las autoridades federales y locales.

⁸ Para contribuir a mejorar este aspecto, la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, promovió, con la coordinación de Margarita Zorrilla, un trabajo de análisis, sistematización, discusión y propuesta sobre la normativa para regular el funcionamiento de las escuelas de educación básica. Este trabajo fue publicado en diciembre de 2006 con el título *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica*. Una versión en formato electrónico PDF puede consultarse en la siguiente página web: <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/imagenespag2006/Gesti%C3%B3n/GestionC1.pdf>

Cuadro 6

De la distribución de la función social educativa
Atribuciones concurrentes

Artículo 14

Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

- I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;
 - II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;
 - III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
 - IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
 - V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;
 - VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;
 - VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
 - VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;
 - IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;
 - X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y
 - XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.
- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.

Artículo 17

Las autoridades educativas federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

Las facultades concurrentes, si bien mitigan o disimulan el centralismo, expresan el gran peso del gobierno federal en los servicios de educación. Además de las atribuciones exclusivas de la autoridad federal y de las autoridades educativas locales, así como de las que son concurrentes para ambas autoridades, la ley establece atribuciones de los ayuntamientos y del Distrito Federal. En el cuadro 7 se transcriben los artículos de la citada ley.

Cuadro 7

De la distribución de la función social educativa
Atribuciones del ayuntamiento y del Distrito Federal

Artículo 15

El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14. El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

Artículo 16

Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.

Los términos en que la LGE expresa las facultades educativas muestran con claridad la estructura centralizada de la administración educativa, que refleja una cultura jurídico-gubernamental secular con fuertes resistencias a la apreciación de la soberanía de los estados y al establecimiento de la vida municipal como base del servicio de educación básica.

No sólo en la legislación se observa este carácter controlado; existe otro ente indicador: el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) creado a iniciativa de la SEP el 4 de marzo de 2004 como un órgano de apoyo a la gobernabilidad del sistema educativo nacional. Este consejo está integrado por los secretarios de Educación de cada uno de los estados, así como por autoridades educativas del gobierno federal. El CONAEDU se considera un sustento para el buen funcionamiento de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determina los principales lineamientos para la aplicación de las políticas educativas nacionales.

El CONAEDU tiene como objetivos: velar por el cumplimiento del artículo tercero de la Constitución; auxiliar a la SEP y a las secretarías estatales de educación en la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos al propiciar su correcta planeación y evaluación; apoyar a las autoridades educativas nacionales y estatales para continuar y profundizar los procesos de descentralización; y actuar como mecanismo de concertación de las políticas y programas federales con los gobiernos locales a fin de garantizar su correcta aplicación.

Dada la distribución de facultades educativas, este órgano colegiado queda inscrito en la visión centralista que requiere la participación y el acuerdo de las entidades federativas a fin de asegurar el desarrollo de las políticas y programas centrales.

A fin de contribuir a los objetivos de la descentralización y la gobernabilidad del sistema educativo se llevó a cabo la reestructuración de la SEP en enero de 2005. Esta medida reorganizó la SEP en tres subsecretarías: la de Educación Básica, la de Educación Media Superior, y la de Educación Superior; se desconcentraron los servicios educativos para el Distrito Federal y se redistribuyeron áreas y funciones sin modificar el gigantismo burocrático de la SEP. De esta acción no se ha derivado un nuevo impulso para la reforma y la descentralización.

Los propósitos del ANMEB estuvieron acompañados de actividades legislativas. La transformación educativa se apoyó, como señalamos, en la LGE⁹ y en las reformas del artículo tercero de la Constitución.

La reforma del artículo tercero incluyó dos asuntos sustantivos que se atendieron en dos momentos distintos: la desregulación del servicio educativo (1992) y la obligatoriedad del nivel de educación secundaria (1993). La primera consistió en la eliminación de las restricciones existentes para que las corporaciones religiosas y los ministros de cultos intervinieran en los servicios de educación básica y de formación de docentes; se conservó sólo la obligación de trabajar con los programas oficiales.¹⁰

Al promulgarse la obligatoriedad de tres grados de educación secundaria, se amplió la escolaridad básica obligatoria de seis a nueve años.¹¹ Posteriormente, en 2002, se estableció la obligatoriedad de tres grados de educación preescolar con una nueva reforma del mencionado artículo tercero.¹² En la actualidad, la educación básica obligatoria (tres-catorce años) es de doce grados escolares y se integra por los niveles de educación preescolar (tres-cinco), educación primaria (seis-once) y educación secundaria (doce-catorce). Con estas reformas se ratificó que la educación obligatoria impartida por el Estado es laica y gratuita.

La ampliación de la educación básica obligatoria de seis a doce años tiene fuertes implicaciones sobre la necesidad de proveer infraestructura física, personal docente actualizado y nuevos docentes formados de acuerdo con la perspectiva de la reforma, así como la dotación de libros de texto y materiales educativos para alumnos y maestros, sin desconocer la exigencia de reforma de la propia administración.

Además de las reformas del artículo constitucional, su ley reglamentaria incluyó asuntos fundamentales como el financiamiento, la equidad, la evaluación y la participación social, en especial la de los padres y madres de familia o tutores. Vale la pena destacar que la reforma del artículo tercero en 1993 adelantó la importancia de la participación social que luego sería ampliada en la LGE.

Otro elemento de la reorganización del sistema educativo es el financiamiento. El gobierno federal, a través de la SEP, determina el monto de la transferencia federal a los estados con base en tres elementos:

- a) El gasto corriente comprometido, al que se denomina el “monto irreductible”, que principalmente se destina al pago de nómina.
- b) Las prioridades programáticas de la autoridad federal, denominadas “prioridades sectoriales”, como programas de equidad (compensatorios), de calidad, introducción de nuevas tecnologías y similares.
- c) Los fondos que se destinan a los gobiernos de los estados para la infraestructura educativa.

⁹ Sobre la LGE, ver Barba, 1994.

¹⁰ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

¹¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993.

¹² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2002.

Entre las facultades del Ejecutivo federal se encuentra la definición de los montos asignados a salarios y prestaciones de los trabajadores de la educación. Así, las negociaciones anuales con el sindicato siguen centralizadas y son decisión conjunta de la SEP y de la dirigencia nacional del SNTE. No obstante, en los últimos años se asiste a una práctica creciente de lo que se llama la “doble negociación”; es decir, por un lado, la que se realiza en el ámbito central entre el gobierno federal y la dirigencia nacional del sindicato y, por otro, la que se lleva a cabo en cada estado entre el gobierno estatal y la dirigencia seccional del mismo sindicato. Más adelante, se comentan las consecuencias que este fenómeno está teniendo para el sistema educativo en general y para el propio proceso de federalización descentralizadora.

El crecimiento de la cobertura educativa, la recuperación de los ingresos de los docentes y el desarrollo de programas tendentes a mejorar la calidad de la educación, han implicado que el gasto total ejercido por la SEP haya observado una clara tendencia a la alza en términos reales entre 1992 y 2002. En 1998, el gasto real de la SEP fue cien por ciento mayor al ejercido en 1990. El gasto promedio por estudiante creció, en términos reales, 54% de 1978 a 1999, mientras que el gasto per cápita, considerando sólo a la población en edad de recibir atención educativa (de tres a veinticinco años), creció 72% en el mismo periodo (Mancera, 1999).

En síntesis, el gasto nacional en educación se ha incrementado anualmente en términos reales, a partir de la firma del ANMEB, hasta alcanzar cerca de 7% del PIB en 2006. El gasto público en educación con respecto al gasto programable del gobierno federal ha incrementado su participación poco a poco, al pasar de 20.3 en 1992 a cerca de 29% en 2005. Empero, las presiones políticas de la organización sindical y otros actores sociales para incrementar el gasto público en educación hasta conseguir el monto de 8% del PIB que establece la LGE, se manifiestan en diferentes coyunturas.

La autoridad educativa federal atiende una función compensatoria entre estados y regiones al asignar más recursos a las entidades con mayor rezago educativo mediante el diseño y la operación de los denominados “programas compensatorios”. El primer programa de este tipo inició en 1991 y se le conoció como PARE-I (Programa para Abatir el Rezago Educativo); se basaba en indicadores socioeconómicos en el orden estatal y apoyó sólo a la educación primaria de cuatro estados. Los programas compensatorios han evolucionado hasta llegar al que se denomina Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, conocido por sus siglas como PAREIB (2002). Éste se considera más flexible porque se basa en una combinación de indicadores socioeconómicos y educativos por escuela; busca la implicación de los padres de familia, la comunidad y autoridades locales en el proyecto escolar. Este programa apoya a los maestros, directivos escolares, padres de familia y alumnos de los tres niveles de educación básica en todas las entidades del país.

Estos programas, como en otros países de América Latina, son financiados por la banca internacional y la evaluación de sus efectos ha sido parcial e incompleta.

La reforma reconoce la necesidad de generar instancias que fomenten la participación de la sociedad para apoyar la tarea educativa y establecer una verdadera “contraloría social”, no coercitiva, sino persuasiva y propositiva. Se busca concretar este propósito a través de figuras colegiadas en las que están representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y las autoridades, partiendo de la escuela misma y siguiendo con los ámbitos municipal, estatal y nacional. Estas instancias se denominan consejos de participación social y se encuentran establecidas en la LGE; su operación y contribución a la mejora de la educación ha sido limitada y se ha desviado de sus propósitos.

Reformulación de contenidos y materiales educativos

Otro elemento de la transformación del sistema educativo está constituido por una reforma curricular y pedagógica de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial y en servicio de los maestros. Se revisaron los contenidos y se retornó a la organización curricular por asignaturas (SEP, 1993b); se amplió y diversificó la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propuso el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista y, además, se incorporó una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar.

Esta reforma curricular y pedagógica se aplicó en los niveles de educación primaria y secundaria. No obstante que los planes y programas de la educación básica fueron actualizados en 1993, no es sino hasta 1997 cuando se puso en operación la reforma de la educación normal, y se inició con el cambio en los planes y programas de estudio de la licenciatura en Educación Primaria. Entre 1998 y 2006 se han llevado a cabo las reformas correspondientes a las licenciaturas de Educación Secundaria y Educación Preescolar y otras como la de Educación Especial, Indígena, Artística, Física e Inicial.

Al poco tiempo de estar en operación, la reforma curricular del nivel de educación secundaria establecida a partir de 1993 mostró sus insuficiencias. Por ello, la administración de Vicente Fox planteó como uno de sus objetivos programáticos una reforma integral de este nivel educativo. Precedida de debates en torno a su concepción y a su currículo, en mayo de 2006 se aprobó, mediante el Acuerdo Secretarial 384, una reforma curricular para la educación secundaria que inició su aplicación a partir de agosto del mismo año sólo en el primer grado. Ha sido un complejo y complicado proceso, sin que la SEP haya podido alcanzar un consenso entre los distintos actores sociales y políticos implicados.

Las reformas de los planes y programas de estudio mencionados han sido acompañados de una amplia producción de libros de texto gratuitos para alumnos y docentes, así como una variada gama de materiales educativos diversificados.¹³ Como nunca antes, las escuelas, los docentes y los alumnos tienen a su alcance una rica variedad de insumos para la enseñanza y el aprendizaje. El problema al que se enfrentan tiene que ver con un uso pertinente y eficaz de los propósitos educativos de cada tipo y nivel educativos.

Junto con los nuevos planes y programas de estudio, la reforma se centró también en otra cuestión relevante para la calidad educativa, la del tiempo escolar. Por ello, se estableció en la LGE que el calendario escolar debía incluir doscientos días efectivos de clase, veinte días más respecto de la norma anterior. Esta disposición debe cumplirse en cada entidad federativa independientemente de los días de asueto que se otorguen por celebraciones locales. Esta decisión ha tenido efectos importantes en el diseño del calendario escolar, a la vez que representa uno de los talones de Aquiles del sistema educativo, pues la aspiración de doscientos días efectivos de enseñanza y el uso eficiente y eficaz de la jornada escolar aún está lejos de ser lograda.

El currículo y el tiempo escolar necesitan el complemento de una adecuada infraestructura; al respecto, la reforma ha implicado la necesidad de mayores inversiones, en especial por la obligatoriedad de la educación secundaria y, de manera

¹³ Ver la página de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (www.conaliteg.gob.mx). Ver información sobre la Biblioteca del Normalismo, la Biblioteca de Actualización del Magisterio y las bibliotecas de los Centros de Maestros.

más reciente, de la educación preescolar. En materia de construcción, se promovió la descentralización del gasto y se logró que la totalidad del presupuesto federal para edificación de espacios escolares se ejerza por los estados y los municipios. En materia de equipamiento de escuelas, se ha dado un fuerte impulso a la introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación que han fortalecido la educación a distancia a través de programas como la Red Edusat (televisión) que apoya la telesecundaria, telebachillerato y la actualización de docentes; la Red Escolar (aulas multimedia en escuelas de educación secundaria) y, recientemente, el Programa Enciclomedia (en 5° y 6° grados de primaria). Se debe mencionar también el programa federal de dotación de bibliotecas de aula y de escuela.¹⁴

Además de los indicadores de evaluación tradicionales derivados de la estadística escolar (cuestionario 911),¹⁵ se han desarrollado mecanismos de medición del desempeño de los maestros y del logro académico de los alumnos. Como respuesta a postulados de la calidad de la educación difundidos desde 1988 y frente a distintas exigencias sociales de rendición de cuentas, el Ejecutivo federal creó, en agosto de 2002, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con independencia técnica para evaluar el sistema educativo y con facultades sólo sobre la educación básica y la media superior.¹⁶

Revaloración de la función magisterial

Para atender esta tercera línea del ANMAB, se diseñó y puso en marcha una política sustentada en tres estrategias:

a) Impulso a la actualización y capacitación de los docentes en servicio, a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), puesto en operación en mayo de 1996, que a la fecha ha atendido a más de 50% de la población docente del país.¹⁷ Para apoyar el trabajo del PRONAP se ha producido una gran variedad de materiales educativos y libros para maestros. Asimismo, se ha promovido que cada estado construya su propio programa estatal de formación continua de los docentes.

b) Diseño de un programa de incentivos económicos denominado Carrera Magisterial, basado en un mecanismo de promoción horizontal de los docentes. Se estima que a este programa han tenido acceso cerca de 80% de los profesores; con él pueden beneficiarse docentes frente a grupo, directivos escolares –director de escuela y supervisor escolar– y personal docente de apoyo técnico pedagógico. Las compensaciones salariales que otorga consideran antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización, y desempeño escolar de los alumnos en el caso de docentes frente a grupo.¹⁸

Este sistema de promoción horizontal se encuentra bajo examen, ya que no es equitativo en sus componentes, según se trate de docentes, directivos o personal

¹⁴ Para más información, ver página de Internet de la SEP www.sep.gob.mx

¹⁵ Cuestionario que se levanta al inicio y al final de cada ciclo escolar en todos los tipos, niveles y modalidades educativas a escala nacional; los directores asientan información cuantitativa sobre los alumnos, los maestros, la infraestructura, entre otros.

¹⁶ <http://www.inee.edu.mx/>

¹⁷ Para apreciar el esfuerzo realizado por este programa, véase la cantidad de docentes de educación básica que aparece en el cuadro 1 de este texto, y para mayor información sobre el PRONAP, véase la página web <http://pronap.ilce.edu.mx>

¹⁸ Para mayor información, consultar <http://www.sep.gob.mx>

técnico pedagógico. Además, por presiones de la organización sindical, muestra una distorsión respecto al objetivo original de ser un mecanismo de compensación económica para el docente frente a grupo al motivar su permanencia en esta función.

c) Incremento real al salario base. Mientras que en 1988 los maestros ganaban 1.5 veces el salario mínimo, en 2001 esta relación se elevó cuatro veces. Si se incorporan las percepciones provenientes de la Carrera Magisterial, el salario promedio de los maestros equivale actualmente a poco más de cinco salarios mínimos (500 dólares).

En conclusión, una vez revisados los componentes del proceso de reforma de la educación mexicana se aprecia que la descentralización del sistema educativo mexicano está definida y regulada desde el centro, por lo que se trata de una descentralización aún centralizada, es decir, una descentralización que vino del centro (Di Gropello, 1999).

Las autoridades federales de los últimos quince años aluden razones que justifican la relativa descentralización y, por ende, un ejercicio parcial de la soberanía de los estados; desde la perspectiva federal, existe la necesidad de proteger los intereses nacionales, ejercer la función compensatoria entre regiones y estados, y evitar posibles problemas derivados de la asimetría de información y competencias locales.

Si se compara a México en el contexto latinoamericano, nuestro país avanzó de una *nivel central* a uno *intermedio* en la toma de decisiones. Hoy, este proceso presenta fisuras que reclaman atención y se deben a problemas derivados del desequilibrio en la distribución de facultades y recursos entre los gobiernos federal y estatales. El asunto es urgente y así ha sido reconocido por la nueva administración federal (2006-2012) y por algunos gobernadores.

III. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y NUEVOS ACTORES

La puesta en práctica de la reforma educativa ha traído consigo una gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres que apenas comienzan a explorarse (Álvarez, 2000; Pardo, 1999).

La fisonomía del sistema educativo mexicano ha cambiado. Nuevos actores sociales surgen y otros se hacen más visibles en el escenario de la educación nacional: gobiernos estatales, burocracias educativas federal y estatales; organizaciones sociales y del sector productivo; padres de familia y sus agrupaciones; organización gremial del magisterio en el ámbito nacional y sus secciones en cada uno de los estados; maestros y directivos escolares, entre los más importantes. Además, el actor central de la educación, el educando, ha regresado con nueva fisonomía conceptual y social a todos los tipos y niveles educativos.

Si se atiende la perspectiva de la eficacia educativa, social y política, la capacidad de la administración de la educación para establecer objetivos y metas, evaluar resultados y compensar desigualdades, transita por la gobernabilidad del sistema educativo nacional (SEN). Éste no es sólo un asunto técnico, ni trivial o meramente instrumental; significa la aptitud para lograr que el sistema realice sus funciones.¹⁹

La gobernabilidad puede entenderse como la medida en que el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones permiten orientar y conducir el funcionamiento del SEN hacia los objetivos de una educación pertinente, de calidad y con equidad en los términos establecidos en el artículo tercero de la Constitución. Esto significa que la gobernabilidad es condición necesaria para el mejoramiento de la educación y del conjunto del SEN.

¹⁹ Ver Tenti, 2003. Este texto puede ser consultado también en: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/difusion/publicaciones/_pdf/Gobernabilidad.pdf

Gracias a la reforma emprendida en los años noventa y el incremento en la investigación educativa, hoy se tiene mayor claridad respecto a las formas de intervención que distintos actores ejercen en la gobernabilidad del sistema educativo. En parte, este hecho parece estar asociado a las características de los diferentes tipos, niveles y modalidades de la educación, así como a la manera en que se relacionan las autoridades educativas entre sí, con las organizaciones sindicales y con otros actores sociales.

En la educación superior influyen en la gobernabilidad de las instituciones educativas, además de su naturaleza jurídica autónoma o centralizada, sus cuerpos académicos, las organizaciones sindicales y las estudiantiles, los procesos de modernización emprendidos en respuesta a las políticas públicas federales, entre otros. Dependiendo de su naturaleza jurídica, la gestión interna puede estar más o menos determinada por autoridades que se ubican más allá del ámbito institucional, en la SEP.

En la educación media superior la situación es similar, sobre todo en el caso de los centros educativos vinculados a instituciones universitarias o tecnológicas. Otros subsistemas de educación media superior dependen de la SEP o de autoridades estatales. La creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior como resultado de la reestructuración de 2005 de la SEP es un hecho que, sin duda, tendrá impacto en la gobernabilidad de este nivel educativo. La administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) definió desde su inicio que la reforma de este nivel es una prioridad.

La situación de las instituciones de educación básica es diferente. En ellas actúan, de manera directa, tanto las autoridades educativas federales como las locales. La cadena de mando escolar responde a distintas formas de intervención de las autoridades educativas, de las burocracias y las organizaciones sindicales.

La gestión escolar y la labor docente suelen estar subordinadas a marcos curriculares y normativos que se establecen en la SEP de manera homogénea para todo el país, con márgenes estrechos de decisión local y escolar. Ante esta situación surgen demandas reiteradas para ampliar las facultades y atribuciones de las autoridades educativas de las entidades, los docentes y directivos escolares.

Sin embargo, no necesariamente a mayores atribuciones de la autoridad y de otros actores locales corresponderá una mayor autonomía profesional de los profesores, entendiendo por ello la posibilidad de tomar decisiones sobre aspectos del ámbito pedagógico y curricular. Tampoco se puede asegurar que este rasgo habrá de corresponder en cada caso a una mayor creatividad en la gestión. La descentralización es indispensable para que en los sistemas estatales de educación se puedan encontrar caminos y crear nuevos puntos de equilibrio, a fin de alentar y promover una innovación favorable a la calidad y la pertinencia con nuevos marcos de actuación y de rendición de cuentas.²⁰

Existe el convencimiento de que, a través de relaciones crecientes de confianza, se debe ampliar el reconocimiento de la autoridad y la aptitud para tomar decisiones de quienes se encuentran en los niveles más cercanos al proceso educativo: el aula y la escuela. Las autoridades educativas deberán incrementar la capacidad de gestión de la escuela, de manera que utilice sus recursos con eficiencia, logre sus objetivos con plena eficacia y aliente una mayor participación social, con especial atención a la colaboración entre los propios docentes, entre éstos y los padres de familias, y entre la escuela y su entorno social y comunitario.

²⁰ Ver el planteamiento de Barba, 2000, sobre la asunción de responsabilidades de los estados como un proceso de estatalización.

Frente a las peculiaridades de los niveles educativos y sus instituciones, la gobernabilidad en los distintos ámbitos del SEN y en los estados se encuentra, en gran parte, condicionada a la reducción de la plataforma burocrática de la autoridad federal. Este planteamiento tiene como consecuencia atender la especialización de sus funciones y tareas con una orientación estratégica hacia el desarrollo educativo del país orientado a la atención de las necesidades sociales. Por su parte, las autoridades locales deben tener una intervención creciente y firme en el diseño de las políticas y los programas educativos, a fin de estructurar de manera paulatina sistemas educativos propios, acordes con las necesidades de su contexto.

Al analizar el proceso y los efectos de la federalización se advierte que el fortalecimiento de competencias locales para la conducción y gestión de los servicios educativos ha sido postergado. Un camino para atenderla es la formación de funcionarios en las entidades, crear grupos profesionales con compromiso social, críticos e innovadores que permitan, por un lado, la atención pertinente a las necesidades locales y, por otro, el avance hacia una relación más simétrica entre el gobierno federal y los estatales respecto al diseño y aplicación de políticas y programas educativos.

Como fruto de la transición democrática y el avance en la acción autónoma de cada uno de los poderes de la república, el Congreso de la Unión se perfila como un actor relevante para establecer condiciones jurídicas y financieras que sustenten de mejor manera los objetivos de la reforma iniciada hace quince años. Para asegurar los fines de la educación y cuidar la relevancia y coherencia de las políticas educativas, se requiere una nueva relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto en el orden federal como en el estatal.

Atendiendo a la gobernabilidad, importa tener presente el papel que desempeñan en el sistema educativo cuatro actores: la burocracia educativa federal, los gobiernos estatales, la organización sindical, y los padres y madres de familia.

A) BUROCRACIA EDUCATIVA FEDERAL

Una parte de ésta apoyó el proceso de reforma impulsado desde la Presidencia de la República en 1992, lo que permitió que en pocos meses se llevara a cabo la transferencia administrativa de los servicios de educación básica y formación de docentes a los estados. Esto representó más de cien mil escuelas, quince millones de alumnos, setecientos mil maestros y el presupuesto correspondiente para la operación de esos servicios.²¹

Sin embargo, desde entonces persisten dos posturas extremas en distintas áreas de la administración central. Por un lado, resistencia a ceder nuevos espacios de decisión a los estados, lo que ha postergado o neutralizado decisiones del gobierno federal para continuar la descentralización y, por el otro, una actitud de deslinde de lo que consideran que ya no es su responsabilidad.

Una especie de vacío surge cuando la instancia federal se retira a medias y la dependencia estatal actúa sólo parcialmente debido al centralismo de la estructura fiscal y política.

²¹ Estas cifras no representan el total de la educación básica nacional. Habría que agregar las que corresponden a las escuelas que ya estaban siendo administradas por los gobiernos estatales, más el porcentaje de la educación privada.

B) GOBIERNOS ESTATALES

Por la convocatoria del presidente Salinas, los 31 gobernadores firmaron el ANMEB y los convenios de transferencia derivados; pocos de ellos manifestaron reservas con las medidas descentralizadoras, las cuales fueron bien vistas en algunos sectores políticos y sociales, porque respondían al añejo reclamo anticentralista de algunos estados, como los del norte del país. Sin embargo, era de esperarse que no todos tomaran la nueva obligación de conducir sus sistemas educativos con el mismo grado de responsabilidad y compromiso.

El interés de los gobernadores puede analizarse a partir de cuatro decisiones básicas que les corresponde tomar: la designación del titular estatal de educación; la reorganización del aparato burocrático de la educación estatal; el monto, destino y evolución de los recursos estatales asignados a la educación; y el diseño y desarrollo de un proyecto educativo propio.

Respecto a la primera decisión, es importante analizar si los gobernadores siguen uno de tres cursos posibles: a) colocar al frente de la dependencia a un funcionario que privilegie la seguridad política, con o sin el perfil adecuado para la educación; b) designar a un profesional con competencias reconocidas para dirigir la educación estatal; y c) priorizar su relación con la organización sindical del magisterio y permitir que ésta tenga una influencia determinante en la elección del titular. En los años de la reforma, los tres tipos han ocurrido.

Es también importante observar si el discurso educativo modernizador que han tenido que adoptar los gobernadores, se traduce en un poder efectivo y estabilizador de sus secretarios de educación, y si se expresa en una política educativa que, por basarse en consensos sociales, trasciende los tiempos de una administración y logre poner en marcha reformas de largo plazo.

En algunas ocasiones se remueve al secretario de educación ante el menor conflicto; en otras, se le reubica y se subordina el interés educativo al político, tanto en su dimensión partidista como en la sindical, que por lo regular suelen estar imbricadas. No es raro que haya secretarios que no consiguen permanecer en el cargo durante todo el periodo gubernamental.

La segunda decisión está relacionada con la reorganización del aparato burocrático de la educación estatal, el cual no estaba preparado para recibir los servicios educativos descentralizados. Después de 1992, las secretarías estatales crecieron para atender la nueva responsabilidad, pero no siempre con una visión racional apoyada en una gestión orientada a garantizar la calidad de la educación. Los factores que influyen en la designación del titular del sector intervienen también en la configuración orgánica de la secretaría. Diferentes intereses grupales (partidistas, gremiales, entre otros) tienen influencia, en distinto grado, en las decisiones de reestructuración y la integración de los equipos de trabajo.

La tercera decisión importante tiene que ver con el financiamiento estatal a la educación. Una de las previsiones de la reforma consistía en incrementar la participación estatal en el gobierno y el financiamiento del servicio educativo. Analistas como Latapí y Ulloa (1997) subrayan que el erario federal ha tenido que absorber un mayor porcentaje del gasto educativo previsto. Como ya se mencionó, de 1990 a 1998 el gasto real total de la SEP se duplicó, mientras que de 1990 a 1996 la participación relativa de los gobiernos estatales al gasto público en educación se redujo. Esta situación ha tendido a mantenerse en el tiempo.

Existen indicios de que ante el cambio político que ha hecho más reñidas las competencias electorales, algunos gobernadores afectan el gasto en educación para destinar recursos a otros rubros de mayor visibilidad en el corto plazo, pues la rentabilidad electoral de la política educativa no es muy alta ni muy rápida. Por otra parte, los recursos federales asignados a la educación con frecuencia se administran en las secretarías estatales de finanzas, lo cual dificulta el acceso a los ahorros y a los rendimientos financieros (Álvarez, 2000).

Además, los gobiernos locales, presionados por la organización sindical, han realizado negociaciones salariales en las que los acuerdos rebasan los recursos presupuestarios disponibles, lo que conduce a una situación de déficit creciente de las finanzas locales.

En años recientes, gobernadores en lo individual o de manera colectiva —es el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)— han planteado al gobierno federal la necesidad de aumentar el gasto educativo y modificar los criterios de asignación de recursos. Un ejemplo de acción individual es la del gobierno de Zacatecas, cuya postura se ilustra en el cuadro 8 con la declaración pública que hizo la gobernadora de ese estado el 4 de septiembre de 2006, sobre los efectos nocivos que en el largo plazo han tenido las condiciones del ANMEB.

Cuadro 8

Comunicado del gobierno del estado de Zacatecas

Agotado el actual modelo educativo, Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación.

El 18 de mayo se cumplieron 14 años de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, signado por el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En el Acuerdo se proponía inicialmente un esquema federalista, en el que los Estados jugarían un papel relevante, para lograr que la educación pública fuera de calidad.

[...]

La estrategia implicaba adecuar la operación del sistema educativo nacional a una concepción federalista: esto es, redefinir las concurrencias entre el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y abrirse a la intervención de la sociedad, dentro de la cual se reconoció al SNTE una función de primerísima importancia.

El Gobierno del Estado de Zacatecas ha realizado un diagnóstico del estado que guarda el Acuerdo Nacional en nuestra entidad, y lo que resalta es que —especialmente este año— no solo no se consolida la transferencia de recursos federales, sino que además nos adeudan cantidades sustanciales; [...]

Para el Estado de Zacatecas, la evolución del Acuerdo por caminos no convenidos originalmente, ha llevado a crecientes dificultades, destacando las obligaciones salariales y las prestaciones locales...

[...]

En un modelo que se pretendió federalista, en realidad lo que se descentralizó a las entidades federativas han sido sobre todo las obligaciones, pero ni los recursos ni las facultades suficientes.

El Gobierno de Zacatecas le concede una gran importancia a la educación, a tal grado que el gasto educativo en el Estado representa el 67.5% del gasto programable del Poder Ejecutivo de la entidad y, aún así, mantenemos un déficit por el orden de setecientos millones de pesos [...] sin que se esté construyendo un esquema de solución.

[...]

Por todo lo anterior, la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas ha decidido:

1. Notificar al Presidente de la República, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario de Educación Pública y a la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE que el Estado de Zacatecas inicia el proceso para dar por terminados el contenido y los efectos derivados del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” y los convenios que se desprenden del mismo, celebrados entre, por una parte el Ejecutivo Federal y por la otra el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para que las obligaciones ahí adquiridas y la aplicación de los recursos, sean instrumentadas por el Gobierno Federal.
2. En el contexto de este difícil panorama, el Gobierno del Estado reconoce la prudencia y la sensibilidad de las expresiones sindicales que conocen la complejidad de la situación, se han manifestado por una solución de fondo de sus legítimas peticiones, siempre en el marco de las garantías constitucionales que les asisten. Por nuestra parte, el Gobierno del Estado ha mantenido invariable su decisión de anteponer el diálogo y el uso de la política al tiempo que hemos desplegado una gestión intensa con el Gobierno Federal.
3. Así mismo junto a la determinación del Gobierno del Estado de regresar a la federación el sistema educativo recibido en 1992, expresamos la propuesta para que se constituya una instancia en la que participe el Gobierno Federal y los gobernadores de las entidades federativas para conformar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en esta materia, para que luego con el Poder Legislativo y la representación magisterial, se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la totalidad del recurso que se necesita, tanto para colocar a nuestro país en los mejores índices de calidad educativa, como para atender –no a mediados de año sino desde principios del mismo cada vez– las demandas laborales del magisterio.
4. Esto debe ser la base para ir a un pacto que construya un modelo diferente que contemple la dimensión nacional, y con los mecanismos para elaborar un presupuesto participativo y federalista, para que los Estados atiendan sus necesidades locales.
5. Este tema por su relevancia, lo presentaremos además a la Conferencia Nacional de Gobernadores, y quien sea la persona que asuma el 1° de diciembre la responsabilidad como Titular del Ejecutivo Federal, ya que a todas las Instituciones y Poderes mencionados nos compete atenderlo.

El Gobierno del Estado invita a todos los actores del sector educativo para trabajar juntos por este nuevo pacto y un nuevo modelo que garantice los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para atender tanto las demandas laborales del magisterio, como la calidad educativa para el desarrollo con equidad que queremos para México, y que consolide bases de gobernabilidad y estabilidad social en todas las regiones de nuestra querida nación.

ATENTAMENTE

AMALIA GARCÍA MEDINA

GOBERNADORA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

Reforma, 4 de septiembre, 2006, p. 18

Extracto textual, subrayado de los autores.

El cuarto elemento que conviene atender de una manera cuidadosa es el de conocer cuántas administraciones estatales han sido capaces de elaborar programas de desarrollo educativo que respondan con pertinencia y visión de largo plazo a las necesidades educativas de su población, con metas claras de cobertura, calidad y equidad. Una autoridad educativa débil, sin compromiso del gobernador y con escasez de recursos, puede limitarse a sobrevivir a los problemas, sin impulsar las reformas estructurales y funcionales requeridas para no lastimar intereses de

grupos. A lo anterior habría que agregar una cultura institucional débil que, ante los cambios locales de gobierno, dificulta el trabajo educativo de largo plazo y se traduce en una menor responsabilidad social por los resultados en educación.

Esta situación es ideal para realizar investigaciones educativas sobre la evolución de los sistemas estatales de educación desde esta perspectiva y hacer comparaciones entre estados que ayuden a comprender las condiciones del cambio y los logros en el mejoramiento de la educación.

C) SINDICATO MAGISTERIAL

Por las características del sistema político mexicano, la reforma de la educación estuvo condicionada de origen a los intereses sindicales, puesto que fue necesaria la firma de la secretaria general del SNTE en el ANMEB. En consecuencia, para la gobernabilidad del SEN y los sistemas estatales, la organización sindical de los trabajadores de la educación son un actor social y político que no se puede marginar.²²

En 1989, un cambio en la cúpula sindical apoyado por el presidente Salinas puso fin a una etapa de dieciséis años de cacicazgo sindical, el de Carlos Jongitud, caracterizado por su dureza en el control político y los excesos en el clientelismo corporativo.²³ La nueva dirigencia sindical, encabezada por la maestra Elba Esther Gordillo, manifestó su intención de llevar a cabo profundas reformas democráticas al interior de la organización gremial y expresó un compromiso con la calidad de la educación. Esta actitud favoreció, en 1992, la firma del ANMEB, la reforma del artículo tercero constitucional, la aprobación de la LGE, la ampliación del calendario escolar, y la introducción de las reformas pedagógicas y curriculares. Sin embargo, las intenciones modernizadoras manifestadas por los líderes magisteriales nacionales a principios de los años noventa se agotaron rápidamente y el sindicato orientó su trabajo a ampliar sus posiciones administrativas y políticas que alcanzaron un fortalecimiento político impensable al inicio de la reforma.

El historiador Alberto Arnaut (1996) ha documentado el proceso a través del cual, desde los años cuarenta, el SNTE se fue consolidando como asociación gremial casi única del magisterio. Aunque la unidad del sindicato fue un factor importante para proteger a los profesores de los abusos de las autoridades y caciques locales y garantizarles un salario digno, el sindicato fue excediendo los límites de su naturaleza y controlando monopolícamente la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante y, a veces, insustituible ante los gobiernos de la república.

Conviene destacar dos consecuencias de esta situación: la primera es la limitación del poder educativo del Estado. Las autoridades educativas, federales y estatales tienen que ser muy hábiles para saber incorporar en sus planes de trabajo los reclamos y opiniones sindicales y así dar con ello factibilidad a los cambios que quieren realizar. Dado que se corre el riesgo de que el poder sindical crezca dentro de las secretarías de educación en los estados mediante el control de muchos puestos de mando, la autoridad educativa debe ser capaz de distinguir si está tratando con funcionarios leales o con representantes de los intereses sindicales, a fin de identificar si los asuntos que se discuten son sindicales, laborales o estrictamente educativos.

²² Véanse las opiniones de los ex secretarios de la SEP. Latapí, 2004.

²³ El corporativismo no indica sólo una forma de relación con el gobierno; significa también el control de recursos y posiciones administradas como propiedad del gremio, lo que da a éste un fuerte rasgo patrimonialista.

La segunda consecuencia se refiere al desarrollo futuro de la profesión magisterial. Según Latapí (2003, p. 157), como resultado de sucesivas concesiones gubernamentales, un sindicato nacional fuerte puede controlar el mercado laboral del magisterio (tráfico con plazas) y "... mediatizar todos los aspectos del desempeño de los maestros: su formación, el sistema escalafonario, los premios, castigos, becas, créditos y licencias, la evaluación de su trabajo, la libertad para presentar iniciativas o la creatividad para innovar y con ello asumir una representatividad global en la interlocución con el Estado".

Presionados por la confrontación sindical, los gobiernos estatales confunden al sindicato con los maestros y toman decisiones sin incorporarlos de manera responsable y creativa como profesionales. Latapí (2003) advierte que, con frecuencia, las discusiones que preceden a una decisión se llevan a cabo a puerta cerrada entre el sindicato y las autoridades locales, y en ellas los asuntos académicos se entrecruzan y confunden con intereses político-sindicales.

Por otro lado, el sindicato, que en la mayoría de los estados opera con dos secciones, una que controla el subsistema estatal y otra el federalizado (los servicios transferidos), ha conseguido que en algunos de ellos persistan en paralelo estos subsistemas como ámbitos jurídicos, administrativos y de planeación separados, lo que genera problemas de gobernabilidad como ineficiencia en el uso de los recursos, inhabilidad para generar ahorros, generación de conflictos laborales, dobles negociaciones, límites al poder del Ejecutivo estatal, todo ello con impacto en la calidad del servicio educativo.

Cuando la organización gremial controla los ascensos, los supervisores y directores escolares se sienten comprometidos con ella, en tanto que perciben lejana o ausente a la autoridad. Así, un sindicato de esta naturaleza opera a través de la complicidad con algunas autoridades para proteger cotos de poder y prebendas, como ya fue señalado por Jaime Torres Bodet, desde hace más de cuarenta años, en sus *Memorias* (1972).

La alternancia partidista en los gobiernos locales, por desgracia, no ha significado aún un rompimiento con la tradicional cultura corporativa, patrimonialista y clientelar. El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reproducen prácticas viciadas identificadas anteriormente sólo con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Algunos líderes sindicales han logrado vender sus servicios de respaldo incondicional y masivo a las campañas electorales y actos gubernamentales a cambio de beneficios personales o gremiales.

A diferencia del temor que tenía el gremio, en 1992, de que se fragmentara su organización, ésta se ha visto fortalecida. Los liderazgos sindicales del magisterio local han adquirido mayores espacios, así como relevancia en el escenario político de cada estado, sin que ello mejore la prestación del servicio educativo. Se observa que la participación de gobernadores y autoridades educativas locales en varios estados ha propiciado acuerdos con el SNTE local y decisiones insostenibles en materia económica. Mientras el sindicato se fortaleció, las negociaciones salariales acumuladas fragmentan el desarrollo del sistema educativo estatal.

Al tiempo que el sindicato se fortalece en los ámbitos educativo y administrativo, ha aprovechado las coyunturas políticas para extender su poder hacia las comisiones de educación en los congresos federal y estatales, lo que limita la capacidad de dichas comisiones para intervenir en el diseño de la política educativa y en la fiscalización de los recursos destinados a la educación.²⁴

²⁴ En las elecciones federales de 2006, el SNTE actuó como partido político a través del Partido de Nueva

En síntesis, las relaciones entre las autoridades educativas y la organización sindical se han estructurado en un esquema de confrontación, centrado en la negociación salarial y en el posicionamiento político. Sin embargo, no parece que puedan lograrse avances significativos en el mejoramiento de la educación básica sin que las autoridades educativas y la organización sindical establezcan y fortalezcan acuerdos que permitan asegurar la mayor cobertura, la atención a la calidad y el abatimiento de las desigualdades educativas.

D) PADRES Y MADRES DE FAMILIA

Al ingresar con nuevo reconocimiento al escenario educativo, gracias a la apertura propiciada por la reforma, los padres y madres de familia están adquiriendo las competencias necesarias para concretar sus demandas de una educación escolar pertinente para sus hijos.

Tradicionalmente excluidos de la escuela, tanto por el gobierno como por el sindicato magisterial, los padres y madres de familia tienen dificultad para participar y valorar los cambios, pues no tienen los instrumentos ni el poder para exigirlos. Sin embargo, la ley establece el funcionamiento de los consejos de participación social en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional. Los escolares y municipales se han ido creando a ritmos diversos en la mayoría de los estados; los estatales, si bien han sido constituidos de manera formal, en la práctica funcionan pocos de ellos, mientras que el nacional se ha convertido en organismo de adorno.

Como en otros aspectos de la reforma educativa, ésta aportó nuevos elementos de acción y mecanismos de funcionamiento que suelen sedimentarse junto con los ya existentes, y se crea así una confusión que no es fácil de solucionar y alimenta la cultura de la simulación.

A pesar de la tradición de autoritarismo existente en la sociedad y el gobierno mexicanos y del cual no escapa el sector de la educación, en muchos estados se han encontrado mecanismos adicionales para lograr que los padres y madres de familia participen de manera activa en proyectos escolares innovadores, que atienden los problemas de absentismo, prevención de adicciones, seguridad escolar, desnutrición, bajo aprovechamiento, deserción y reprobación. Con todo, su participación tiene un papel subordinado y remedial y no una influencia significativa en el apoyo a los fines de la educación y el funcionamiento de la escuela de sus hijos.

Por último, la intervención de los actores sociales suele expresarse con mayor intensidad a través de presiones coyunturales sobre la asignación de recursos presupuestarios para la educación. En ellas se revelan intereses diversos y, con frecuencia, divergentes e incluso antagónicos manifestados en los distintos niveles de la administración pública, así como en el ámbito directo de la acción de las autoridades educativas, del Congreso de la Unión, de la organización sindical y la vida cotidiana de las escuelas.

Parece inimaginable la serie de obstáculos que la administración de los sistemas educativos enfrenta para impulsar y sostener transformaciones positivas en la realización del derecho a la educación.

REFLEXIONES FINALES

La capacidad de los funcionarios de la educación para establecer objetivos y metas, evaluar resultados y compensar desigualdades transita por la gobernabilidad del sistema.

En estos años de reforma se ha aprendido que el grado de gobernabilidad del SEN y los sistemas estatales de educación refleja las fortalezas, debilidades y tensiones que se viven al interior de éstos, así como los avances democráticos del sistema político y los valores del conjunto de las relaciones sociales. Ejercer la autoridad educativa es una actividad compleja para las personas responsables en el gobierno federal y los estatales, pues esa actividad se ve afectada por condicionamientos y presiones coyunturales y estructurales, provenientes de distintos grupos de interés que funcionan con sus propias lógicas de acción. En estas circunstancias, el gobierno del sistema educativo en todos los niveles de su gestión —desde la SEP, las secretarías de educación o sus equivalentes en las entidades federativas, hasta la supervisión y dirección escolares— enfrenta desafíos de distinta índole, los que hay que identificar para llevar a cabo una rectoría eficiente y eficaz cuya orientación responda de manera plena a las necesidades de los grupos sociales.

Plantear la mejora de la educación desde la perspectiva de la gobernabilidad y el proceso de descentralización adquiere relevancia frente a una diversidad de situaciones como las siguientes: a) el debilitamiento de autoritarismo en la sociedad y la política, y paulatino fortalecimiento de la democracia; b) la disminución e incluso pérdida de legitimidad de las decisiones centralizadas a favor de una escuela cercana a la comunidad; c) la disminución de los riesgos de dispersión y polarización de una descentralización influida por la subsistencia de contextos desiguales entre las entidades y al interior de ellas; d) la insuficiencia de los esfuerzos por promover la participación de la sociedad en el quehacer educativo; y e) la confusión sobre el papel de la organización sindical en las decisiones exclusivas de la autoridad educativa.

Por todo ello, es preciso resaltar la necesidad de avanzar en el federalismo de signo descentralizador, y cuidar que exista equilibrio entre la unidad e integración nacional, por una parte, y el desarrollo de las identidades regionales, estatales y comunitarias, por el otro, al atender diferentes condiciones y necesidades por medio de la construcción de nuevas bases para el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones en educación y el bienestar humano al que ella está referida.

En el horizonte de una república federal es ineludible una nueva relación de los poderes federal y estatales, así como una apertura de la administración pública a los deseos de participación que la sociedad manifiesta en el plano de la escuela, el municipio, el estado y el país.

La gobernabilidad en la educación exige también nuevas formas de relación entre la SEP, las secretarías de educación o sus equivalentes en las entidades y la organización sindical de los trabajadores de la educación, de modo que la prioridad sea el desarrollo personal y comunitario.

Es importante tomar en cuenta que el aseguramiento de la gobernabilidad de la educación requiere marcos jurídicos idóneos en distintos niveles jerárquicos de la administración que se apoyen en los aprendizajes que los años de la reforma han propiciado.

Al respecto, se proponen tres premisas que pueden orientar la actualización o diseño de nuevos instrumentos jurídicos.

1. Social y políticamente el proyecto de reforma educativa necesita un sustento normativo que defina los procesos escolares de cumplimiento del derecho a la educación y que le dé apoyo político a las funciones formativas del sistema educativo en su conjunto y de cada centro escolar. En otras palabras, el significado social y político de las normas jurídicas de la educación reside en que hagan factible la gobernabilidad del sistema.

2. El conjunto de regulaciones que apoyen las funciones formativas de la escuela debe atender dos dinámicas: una, la demanda social para el cumplimiento del derecho a la educación y, dos, la orientación de todos los recursos gubernamentales y escolares —recursos públicos a fin de cuentas— hacia la situación deseable de convivencia social expresada en los fines de la educación.

Por ello, la normativa debe ser valorada como un elemento que legitima e impulsa la aspiración de equidad en el servicio educativo y en la convivencia democrática.

3. Los instrumentos jurídicos han de tener como rasgo distintivo la capacidad de responder tanto a los cambios sociales, como a las condiciones reales en que opera el sistema educativo y aquellas con las que se implanta la reforma de la actividad escolar.

No obstante la importancia de las premisas anteriores y su prioridad lógico-política, no debe olvidarse la necesaria articulación de las dimensiones pedagógica y curricular con la gobernabilidad general del sistema. Es en el ejercicio de la autoridad educativa en los niveles macro — y meso— del sistema que deben garantizarse las condiciones materiales, laborales y políticas que favorezcan que los centros educativos ligados a sus comunidades puedan hacer su trabajo concentrando sus esfuerzos en una tarea específica: la formación de ciudadanos.

Si lo anterior se efectúa podrán observarse cuatro indicadores de transformación de la gestión:

1. La escuela funcionará de manera regular, dispondrá de los recursos materiales necesarios para su función social, y utilizará con eficacia y eficiencia el tiempo dedicado al aprendizaje.
2. La escuela promoverá el desempeño profesional de sus docentes, y dará aliento al trabajo colegiado en la toma de decisiones con base en metas construidas de manera compartida.
3. Todo el personal de la escuela —directivo, docente y no docente— unido a la supervisión escolar asumirá la responsabilidad por los resultados educativos y evaluará su quehacer de manera sistemática para aprender de su experiencia y orientarse en forma institucional a su propia mejora.
4. La escuela estará abierta a las necesidades de la comunidad a la que sirve y logrará una relación de cooperación con las madres y padres de familia.

En conclusión, el cambio en la educación mexicana, como producto de la reforma, es un proceso abierto. Su eficacia depende del compromiso de los actores sociales y políticos con el fin primordial de toda acción educativa: el desarrollo humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, G. J. (2000). "Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa. El caso de México". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reformas Educativa y Política en América Latina. PREAL-CEPAL-CIDE-chile-embajada de México en Chile.
- Arnaud, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de primaria en México, 1987-1993*. México: CIDE.
- ____ (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994*. Biblioteca de Actualización. México: SEP-COLMEX-CIDE.
- Barba, B. (1994, enero-junio). La nueva Ley General de Educación. *Sinéctica* (4), 8-16.
- ____ (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México: SEP.

- Braslavski, C. (1999). "Proyecto: formación de formadores en gestión y política educativa." Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Di Gropello, E. (1999, agosto). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Hanson, M. (1997). La descentralización educacional: problemas y desafíos. PREAL, *Revista* (9).
- Latapí, P. y Ulloa, M. (1997). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: CESU-UNAM/fondo de cultura económica, Colección Educación y Pedagogía 2000.
- ____ (2003). *Horizontes de la educación. Lecturas para maestros* (2 vols.). México: Santillana, vol. I.
- ____ (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- Mancera, C. (1999, agosto). "Financiamiento y gasto educativo". Ponencia presentada en el Foro Nacional: La Educación Básica ante el Nuevo Milenio, organizado por el Congreso de la Unión. Guadalajara, México.
- OECD (1998). *Education at a Glance 1998*. Centre for Education Research and Innovation. París: OECD
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: CIDE-NAFINSA-FCE.
- Pardo, M. C. (Coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Poder Ejecutivo Federal (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Presidencia de la República.
- ____ (1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.
- SEP (1993a). *Ley General de Educación*. México: SEP.
- ____ (1993b). *Plan y programas de estudio 1993: primaria*. México: SEP.
- ____ (1999a). *Perfil de la educación en México*. México: SEP.
- ____ (1999b). *Informe de labores 1998-1999*. México: SEP.
- ____ (2000). *Memoria del quehacer educativo. 1995-2000* (2 vols.). México: SEP.
- ____ (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- Tenti, E. (Coord.) (2003). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Torres Bodet, J. (1972). *Memorias. Tierra prometida*. México: Porrúa.
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2).
- <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>
- ____ (Coord.) (2003). *Evaluación de la educación básica en México, 1990-2000*. Una mirada a contraluz. México: UAA.
- ____ (2004). La educación secundaria en México: al filo de su reforma. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (1). <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>