

EL SELLO DE LA ALTERNANCIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

México 2000-2005

AURORA LOYO BRAMBILA

El arribo de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la república, el primero de diciembre de 2000¹ –proveniente de un partido político (Partido Acción Nacional, PAN) que, desde 1939, había sido oposición– despertó la expectativa de cambios, si no radicales, sí muy significativos en la orientación del sistema educativo. La alternancia así consolidada era un acontecimiento que marcaba un *antes* y un *después* en el ya largo camino de liberalización política (Rubio, 2004; Magaloni, 2001; Nacif, 2005) y, como tal, resultaba impensable que dejara de imponer un sello en el campo educativo. Por esa razón, al acercarse el final de este gobierno, resulta pertinente preguntarnos, ¿en qué consistió esa marca, de qué forma la alternancia política ha incidido en el campo de la educación básica? La respuesta dista mucho de ser simple; las interconexiones entre política y educación nunca lo han sido.

En principio, una forma posible de abordar el tema consistía en identificar los puntos de continuidad y de discontinuidad entre las políticas educativas vigentes y las que pusiera en marcha el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). La continuidad saltaba a la vista y la corroboración de esta tendencia no requería demasiado esfuerzo. Por ejemplo, el pro-

Aurora Loyo es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Circuito Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria, CP 04510, México, DF, CE: aurloyo@servidor.unam.mx / aurloyo@yahoo.com

Agradezco a Pablo Latapí Sarre, Aldo Muñoz, Ricardo Pozas Horcasitas, Cristián Solórzano y Lorenzo Gómez Morín la lectura de una versión previa de este artículo. Sus observaciones y sugerencias me fueron de gran utilidad. También expreso mi reconocimiento a Karla Fernández Marín quien colaboró con gran eficacia a lo largo de todas las fases de la investigación.

grama compensatorio Oportunidades, con sus componentes educativos, seguía en lo fundamental los lineamientos de Progresa, programa social estrella de la administración anterior;² mientras que el Integral para Abatir el Rezago Educativo³ tenía asegurado un carácter transexenal a través del financiamiento del Banco Mundial.⁴ No sólo eso sino que, para alivio de quienes temieron virajes bruscos al asumir Vicente Fox la presidencia –por ejemplo, permitir la enseñanza religiosa en las escuelas públicas⁵ o imponer contenidos con sesgo partidario en los libros de texto gratuitos de historia– éstos no se produjeron y, en cambio, se mantuvo un acuerdo tácito con las orientaciones prevalecientes durante los últimos dos sexenios. Así pues, la alternancia, que indica necesariamente diferenciación, parecía contradecir su esencia, inclinándose hacia la continuidad respecto del pasado inmediato.

Recordemos que durante el periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los arreglos corporativos explicaron, en gran medida, lo que ocurría en el sistema de educación básica (Loyo, 1992). El acusado presidencialismo restaba importancia al trabajo legislativo y los gobiernos estatales tenían márgenes muy restringidos de acción en cuanto a la formulación de la política educativa. Si idealmente la alternancia,⁶ por su naturaleza, se supone que tiende a romper, o al menos a aflojar, los nudos mediante los que en el pasado, y una vez subsanadas discrepancias iniciales, se producía el alineamiento entre las orientaciones emanadas del Ejecutivo federal y las posturas de su partido, del poder Legislativo, de las autoridades educativas estatales y del sindicato magisterial, ¿podría la política educativa mantenerse dentro de los mismos parámetros? Y, de ser así, ¿cómo explicar tal contrasentido? El enigma así planteado estimuló nuestra curiosidad y orientó nuestra indagación.

Decidimos, en primer lugar, desechar una vía muy frecuentada para referirse al tema de la alternancia, camino que consiste en confrontar las promesas de campaña de Vicente Fox con las realizaciones de su gobierno, para terminar casi siempre concluyendo, a partir de un diagnóstico sumario, que no se puede hablar de un “gobierno del cambio” (Tetelboin *et al.*, 2005). Tal aproximación, aunque atractiva a primera vista, adolecía a nuestro juicio de una falla de origen, al sobredimensionar la importancia de la acción del Ejecutivo federal y, en especial del presidente de la república, lo que, en cierta forma, equivalía a mantener como analistas una postura

en la que aún resonaban los ecos del presidencialismo meta-constitucional que por décadas caracterizó al sistema político mexicano. Pero, sobre todo, esa vía nos restaba capacidad para observar la instauración de nuevas formas de procesar las políticas y, en el caso de las educativas, nuestra investigación nos indicaba que era justamente en esas nuevas formas en donde residía *el sello de la alternancia*.

A través del examen de algunas políticas específicas esperamos mostrar hasta qué punto este procesamiento se tornó más complejo y menos predecible; el signo externo más relevante fue la disminución de la capacidad del Ejecutivo federal para dirigir el rumbo de las reformas y de las innovaciones. Pero, más importante aún, se alteraron los parámetros dentro de los que, en el pasado, se había negociado la política educativa.

El presidente Fox y los funcionarios de la SEP, en el marco del federalismo, requerían de la cooperación de los 31 gobernadores, 25 de los cuales provenían de partidos distintos al PAN. Desde otro ángulo, la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por primera vez en su historia, se veía obligada a negociar con funcionarios ajenos al PRI, partido al que el Sindacato había estado articulado desde su fundación.⁷ Los gobernadores del PRI –que eran mayoría– tenían ahora una autonomía que nunca habrían podido disfrutar frente a un Presidente de la república de su propio partido, lo que resultaba un incentivo suplementario para asumir con mayor interés las funciones educativas que por ley les correspondían.

Asimismo, el afianzamiento de la competencia electoral y la composición plural de las cámaras legislativas abrían un espacio propicio para hacer valer los intereses de los partidos y sus clientelas en la formulación de la política educativa; los medios de comunicación, particularmente algunos periódicos nacionales, elaboraban reportajes especiales sobre temas educativos, y diversas organizaciones sociales creían llegado el momento para participar de manera más activa en la educación.

La consecuencia de adoptar este enfoque analítico consistió en hacernos desplazar la atención de las políticas y sus resultados a los procesos mediante los que se configuraba la política educativa y, en especial, desplazarla hacia las innovaciones observables –por mínimas que fueran– en la dinámica institucional y en la participación de los actores sociales que terminaban por acotar y reorientar la conducción gubernamental.

Otro lineamiento analítico estribaba en identificar las coyunturas donde los actores involucrados y los procedimientos empleados por ellos mostraran la complejidad del nuevo contexto. Así, consideré necesario comenzar con una elaboración y síntesis de datos para construir un cuadro general de acciones y políticas de educación básica del actual gobierno que, sin ser exhaustivo, nos permitiera localizar las acciones y los actores sobre los que convendría profundizar. Cabe subrayar que, dado el carácter de nuestra indagación, elegimos aquellas que tuvieron mayor densidad política y dejamos de considerar otras acciones muy relevantes desde el punto de vista meramente educativo.⁸

A continuación presento, como primer acercamiento, la tabla 1. En la primera columna sitúo la acción y el año o el periodo en que ésta mantuvo una amplia visibilidad pública y que engloba, en casi todos los casos, su formulación inicial, la toma de posición de los actores principales y se cierra con un evento que conlleva algún tipo de cambio institucional o bien el desdibujamiento de los objetivos iniciales. El ámbito específico en el que se sitúan estos objetivos iniciales se incluyen en la segunda columna. Un buen ejemplo lo constituye el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) que, para establecerse, requirió de un sustento jurídico. De tal forma, el objetivo inicial de la acción tuvo un carácter normativo y culminó con un decreto publicado en *Diario Oficial* de la Federación.⁹ Sin embargo, la dimensión involucrada es la evaluación que se enuncia en la tercera columna y que se completa con otro atributo: el rango en el que se aplica la acción. Enseguida se indican los actores principales o secundarios y se valora la conducción gubernamental.¹⁰ El punto es delicado puesto que en el espacio de este artículo no será posible dar cuenta de todos los elementos que fueron considerados para sustentar esa valoración. La incluí a pesar de estos inconvenientes, por considerarla interesante para una discusión académica y un buen punto de partida para ulteriores trabajos.

La escala que utilicé para valorar el grado de conducción gubernamental es simple: el rango alto indica que la formulación inicial de esa acción por parte de la autoridad gubernamental se corresponde de manera muy cercana con el resultado del proceso; en el otro extremo, el grado es bajo cuando existe una gran brecha entre estos dos puntos.

TABLA 1

Acción y periodo crítico	Ámbito del cambio	Dimensión involucrada/rango de acción	Actores principales	Actores secundarios	Grado de conducción gubernamental
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) Julio 2000-agosto 2002 Nueva iniciativa del Senado: marzo 2005	Normativo	Evaluación/Nacional	SEP SNTE Legislativo	Organizaciones internacionales Expertos Opinión pública Organizaciones sociales	Media/alta
Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONAEVyT) 2000-febrero de 2002	Normativo	Cobertura Pertinencia Equidad Particip. social/ Nacional	Presidencia ITESM INEA SNTE SEP	Organizaciones sociales Empresariado Opinión pública	Baja
Reestructuración de consejos de participación social (CONAPASE) 2001-en proceso de consulta	Operativo	Participación social/ Nacional, estatal, municipal y escolar	SEP SNTE Autoridades estatales, municipales Personal de dirección escolar	Organizaciones sociales, en especial de padres de familia Organizaciones internacionales	Baja
Descentralización de los servicios educativos del DF 2001-2005	Normativo Operativo	Administración Federalismo/ Nacional	SEP GDF/PRD CNTE/SNTE Legislativo	Gobiernos estatales Partidos políticos Opinión pública	Media/baja
Programa Oportunidades 2001	Compensatorio	Equidad Cobertura/ Focalizado Nacional	SEDESOL SEP CONAFE Banco Mundial	SNTE Gobiernos estatales	Alta
Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2001-2002	Gestión escolar	Equidad Calidad Particip. social/ Parcial/Por inscripción voluntaria de las escuelas	SEP Organismos internacionales	SNTE Autoridades estatales	Alta
Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) 2001-marzo de 2004	Normativo	Federalismo Gestión/ Nacional	SEP Autoridades estatales	Legislativo SNTE Actores de otros niveles (medio, técnico y sup.)	Media/alta

(CONTINÚA)

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Acción y periodo crítico	Ámbito del cambio	Dimensión involucrada/rango de acción	Actores principales	Actores secundarios	Grado de conducción gubernamental
Enciclopedia 2002-2005	Pedagógico	Calidad/ Parcial	SEP ILCE Legislativo	Expertos SNTE Partidos políticos Opinión pública	Media/alta
Guía de padres 2002	Social	Participación social/ Nacional	Fundación <i>Vamos México</i> Presidencia SNTE	SEP UNPF Episcopado Organizac. soc. Opinión pública	Media/baja
Compromiso Social por la Calidad de la Educación 2000-agosto 2002	Político	Participación social	SNTE Presidencia SEP Organizaciones sociales	CNTE Empresarios prominentes Opinión pública Partidos políticos	Media/baja
Reforma al art. 3º Constitucional sobre educación preescolar 2000-diciembre 2001	Normativo	Obligatoriedad Cobertura/ Nacional	Legislativo SNTE Partidos políticos SEP	CNTE Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Media
Reforma al Art. 25 de la LGE sobre financia- miento educativo 2000-diciembre, 2002	Normativo	Financiamiento/ Nacional	Legislativo Partidos Políticos SHCP SEP	Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Media
Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) 2004-en proceso	Normativo	Curricular Organizativo Calidad educativa Cobertura/ Nacional	SEP Autoridades estatales SNTE	CNTE Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Baja
Reestructuración de la SEP Febrero 4 de 2005*	Normativo	Administrativo Gestión Gobierno federal	Presidencia SEP	Funcionariado de la SEP OCDE	Alta

* Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación y entrada en vigor al otro día, 21 de enero de 2005, pp. 67-69.

Conducción alta

De acuerdo con nuestro análisis las tres acciones en las que el grado de conducción gubernamental puede ser reputado como alto son:

a) Oportunidades, programa diseñado para profundizar y ampliar la acción desarrollada por Progresa, al que complementó con montos dirigidos hacia el empleo temporal, proyectos productivos y fomento del ahorro y crédito popular. Oportunidades ha estado sujeto a evaluaciones externas de manera periódica y también se ha buscado medir su impacto educativo. (Hernández P. y Hernández Á., 2005). Su operación ha sido eficaz pero la similitud que guarda con Progresa influye para que, dentro del sector educativo, Oportunidades no sea visualizado como un aporte original ni distintivo del gobierno de Vicente Fox.

b) El Programa Escuelas de Calidad (PEC), considerado dentro del rubro “Política de transformación de la gestión escolar” del Programa Nacional de Educación (PRONAE) (SEP, 2001:139-141), empezó a operar en abril de 2001 y, desde sus inicios, ha sufrido restricciones presupuestales. Aun cuando tuvo como antecedente un proyecto desarrollado entre 1997 y 1998,¹¹ el PEC es y se reconoce como obra del gobierno del presidente Fox. Dirigido inicialmente a las escuelas urbano-marginales¹² que se inscriban voluntariamente, está encaminado a la construcción de un proyecto de desarrollo educativo por parte de la propia comunidad escolar. Las reglas de operación han ido variando año con año mas se mantienen vigentes los objetivos iniciales. Las evaluaciones externas han encontrado resultados mixtos y prescriben la realización de ciertos ajustes, pero el ritmo de incorporación de nuevas escuelas al PEC y los beneficios que conlleva, así como el sello de prestigio que se asocia con el hecho de pertenecer a una “escuela de calidad” obran para acreditar la conducción gubernamental de este programa (Bracho, 2001 y 2004).

c) La reestructuración de la propia Secretaría de Educación Pública, que ya había sido una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde años atrás (Zogaib, 2006) y que, siendo un ámbito de competencia exclusivo del poder Ejecutivo, se formalizó a través de un decreto.¹³ Así, aunque esta reestructuración haya despertado ciertas reticencias y oposiciones en la propia dependencia –lo que influyó para aplazar ciertos cambios que se habían propuesto inicialmente– su establecimiento no enfrentó impedimentos mayores.¹⁴

Conducción media/alta

En este rango inscribimos tres acciones:

a) La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) fue uno de los objetivos más importantes contenidos en el PRONAE 2001-2006. No obstante, durante todo el sexenio, aunque de forma intermitente, se han manifestado pugnas políticas alrededor de su rango de competencia, su personalidad jurídica, composición y forma de nombramiento de su director y cuerpos directivos y técnicos así como del grado de autonomía del que debe gozar.¹⁵ La intensidad de estas pugnas obedece al grado de sensibilidad que existe sobre el tema de la evaluación, a su carácter, su utilización y a la inclusión o exclusión de actores con capacidad de decisión o influencia en este ámbito. Estos problemas no han impedido el funcionamiento del INEE, que ha generado y difundido información importante sobre la situación que guarda la educación básica (Ornelas *et al.*, 2001).

b) El Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Este Consejo forma parte de la necesaria institucionalización del federalismo educativo. No debe olvidarse que el artículo 17 de la Ley General de Educación (LGE) establece que las autoridades educativas federal y locales habrán de realizar reuniones periódicas presididas por la SEP; no obstante, para cumplir con este ordenamiento no existía un organismo formal y reglamentado. Por tal razón el PRONAE 2001 preveía la inmediata instalación del CONAEDU pero, nuevamente, se suscitaron oposiciones y reservas y fue cerca de tres años después cuando quedó formalmente establecido.¹⁶ Además de este considerable retraso, el Consejo –al igual que el INEE– nace con un rango menor del que las autoridades federales habían deseado otorgarle. La iniciativa de decreto presentada por un legislador del PAN preveía la modificación de la LGE con el fin de que el Consejo, su integración y funciones quedaran plenamente asentados a nivel de ley reglamentaria¹⁷ pero, al ser desechada la iniciativa en el Congreso, las autoridades optaron por constituirlo a través de un convenio de coordinación firmado por la SEP y las autoridades estatales. Cabe señalar que desde agosto de 2001 empezaron a realizarse reuniones formales e informales entre estos órdenes de gobierno.¹⁸

c) El programa Enciclomedia¹⁹ se preparó con cuidado y se ha aplicado paulatinamente en las aulas de quinto y sexto de primaria de las escuelas públicas. El presidente Vicente Fox y las autoridades educativas lo han

apoyado con decisión en diferentes momentos, en especial, buscando alternativas ante los fuertes recortes presupuestales que le impuso la Cámara, así como ante las críticas derivadas de la forma en que se efectuaron las licitaciones para la compra del equipo requerido para su funcionamiento. No cabe duda de que será referido como uno de los programas más distintivos del gobierno actual.

Conducción media

Una direccionalidad gubernamental media se observa en el caso de las dos principales reformas jurídicas realizadas en este gobierno, la primera, de carácter constitucional, consistió en la incorporación de tres años de preescolar al ciclo de educación básica obligatoria²⁰ y la segunda, a nivel de ley reglamentaria (LGE), señalando que el monto anual que el Estado ha de destinar al gasto educativo no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto (PIB).²¹

En el caso de las reformas jurídicas, el común denominador consistió en que el resultado del trabajo legislativo, donde los partidos políticos y los diputados del SNTE fueron actores decisivos, tuvo entre sus efectos el de aumentar la presión sobre los recursos presupuestales del gobierno federal.²² Es interesante señalar que esas reformas correspondieron a temas que habían logrado instalarse tiempo atrás en la agenda educativa.

Conducción media/baja

En el rango de conducción gubernamental media/baja incluimos *a) el Compromiso Social por la Calidad de la Educación*,²³ *b) la Guía de padres* y *c) el proceso de descentralización de los servicios educativos del Distrito Federal*.

a) El Compromiso Social por la Calidad de la Educación, como veremos más adelante, no llegó a tener el efecto mediático deseado ni a producir reconocimiento y legitimidad social para sus impulsores. Los ataques contra la profesora Gordillo –principal artífice de ese acuerdo– provenientes de su propio partido, así como las denuncias de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en su contra contribuyeron a opacar el impacto público del documento.

b) Muy relacionada con el Compromiso, la iniciativa de la *Guía de padres*, por parte de la fundación *Vamos México* y secundada por la organización sindical, desató un debate en todos los medios de comunicación y, aunque en un sentido estricto no era una acción gubernamental, la participación

de la señora Martha Sahagún, esposa del presidente de la república, así como la aquiescencia mostrada por la SEP mostraron el involucramiento real del gobierno federal en ella. De ahí que la conducción del proceso en los dos casos se evalúe como media/baja porque, aunque dejó entrever ganancias marginales a través de la participación de una gama amplia de actores, no consiguió el impacto político y social que constituía el propósito central de estas acciones.

c) En el mismo rango situamos el proceso de descentralización de servicios educativos en el DF, ya que no fue completado como tal pero dio lugar a un cambio que puede ser visto como transicional a través de la integración de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como órgano desconcentrado de la SEP.

Conducción baja

Por último son tres las acciones en que la conducción gubernamental fue especialmente baja, aunque por motivos distintos.

a) La educación para la vida y el trabajo fue una de las ofertas más interesantes de Vicente Fox como candidato presidencial. Ya como presidente electo encargó al ingeniero Rafael Rangel Sostmann –rector del Tecnológico de Monterrey, quien tenía un interés especial en promover este proyecto– la coordinación del área educativa del equipo de transición. La coordinación logró convocar a varios grupos de expertos que produjeron un interesante documento titulado *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. Diversos incidentes derivados de pugnas políticas influyeron para que al llegar a la presidencia Vicente Fox, en lugar de nombrar a Rafael Rangel Sostmann en la SEP, se inclinara por el doctor Reyes Tamez Guerra para ocupar ese alto cargo. Con ese giro, el proyecto del Consejo Nacional Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) pasó, desde el inicio del sexenio, a segundo plano, y aunque se mantuvo e incluso quedó formalmente establecido, no conservó ya el carácter de programa emblemático del gobierno.²⁴

b) La Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que fue objeto de un arduo trabajo por parte de los equipos técnicos de la SEP –y que por su amplitud y complejidad por los ajustes que implica y las negociaciones a las que da lugar– se retrasó a un punto tal que difícilmente podrá ponerse en marcha en lo que resta del presente sexenio.

c) El caso del Consejo Nacional de Participación Social para la Educación (CONAPASE) es distinto; la imposibilidad para consolidar este cuerpo

revistió significado, no por tratarse de una reforma sustantiva para el sistema educativo, sino porque la participación había sido uno de los temas más recurrentes del discurso gubernamental desde su fase inicial (Flores-Crespo, 2005; Observatorio Ciudadano de la Educación, comunicados 1 y 117).

A fin de analizar a profundidad estos cambios, propondríamos incorporar en estudios posteriores cuatro ejes transversales: la descentralización entendida fundamental pero no únicamente en la dimensión gobierno federal-entidades federativas; la descorporativización expresada en la ruptura del vínculo unívoco SNTE-PRI-presidente de la república; la emergencia del poder Legislativo como arena de conflicto y negociación para temas educativos y, por último, el fortalecimiento de otros actores políticos y sociales.

La descentralización no sólo ha de ser vista como una política, sino también como un conjunto de efectos no siempre buscados, de los que resulta un aumento en la influencia en la capacidad de presión o de decisión de autoridades estatales o, en términos más generales sub-nacionales, en asuntos relacionados con las políticas educativas (Veloz, 2002). La parcial descorporativización del SNTE implica un aflojamiento de su vínculo con el PRI,²⁵ una mayor pluralidad en su seno y una ampliación de las posibilidades de juego político de su dirigencia que incluye a una diversidad de actores políticos, partidos y organizaciones civiles y conduce a aumentar el nivel de incertidumbre respecto de sus posibles alianzas. Al considerar el papel emergente del poder Legislativo aludimos a una situación concreta de correlación de fuerzas en las cámaras, a una débil cultura parlamentaria, a una agenda educativa muy incipiente de los partidos políticos con representación en esos órganos y a un alto nivel de conflicto y confrontación con el Ejecutivo federal. Por último, en lo que se refiere a otros actores que se han fortalecido, destacaríamos el papel de los medios de comunicación y de un amplio espectro de organizaciones sociales interesadas en la educación.

Otra dimensión a ser tomada en cuenta en estudios más amplios es la temporal. La tabla que presentamos nos permite definir tres etapas en materia de formulación de política educativa: la primera comprende el bienio que va de diciembre de 2000 a diciembre de 2002 y es el periodo más activo; se caracteriza por la presentación de las iniciativas gubernamentales y se cierra con la reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

El año 2003, que comprende la segunda etapa y es de elecciones legislativas, pone en evidencia la intensidad de la interferencia política en el ámbito de la educación. La estrategia de cooperación del SNTE con el gobierno federal y en especial con la presidencia de la república produce efectos políticos adversos, que retrasan el avance en asuntos importantes. Los conflictos entre la dirigencia del SNTE y la presidencia del PRI, la polémica generada por el acuerdo entre el propio Sindicato y la fundación *Vamos México* para editar una *Guía de padres* así como las movilizaciones de núcleos de la CNTE en la ciudad de México son eventos que captan el interés de la opinión pública e imponen la suspensión del procesamiento de asuntos importantes.

La tercera etapa, que corresponde al último bienio de esta administración y que aún no concluye, se caracteriza por un retramiento de la acción gubernamental que consigue, sin embargo, realizar una importante reestructuración de la SEP en 2005 y mantener la expectativa de llevar a término la Reforma Integral de la Educación Secundaria.

La revisión hasta aquí desarrollada nos permite afirmar que el primer gobierno después de la alternancia enfrentó importantes escollos en la conducción de la política educativa. El contexto había cambiado y a las fallas claramente atribuibles a las autoridades gubernamentales se sumó la dificultad que resintieron otros actores involucrados en la educación, para adaptarse al tipo de intercambios políticos que las nuevas condiciones demandaban. Todo ello redundó, a corto plazo, en tropiezos y aplazamientos; en trabas y en abandono de objetivos importantes. Examinar con mayor detenimiento las limitantes y las posibilidades que el nuevo contexto planteó a dos actores institucionales, el SNTE y el poder Legislativo, constituye el objetivo de la siguiente sección.

El Sindicato

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se asocia de manera directa con el corporativismo. Y no sin razón, puesto que desde su origen, en 1943, estuvo integrado orgánicamente con el partido que derivaría en la “revolución institucionalizada”. No obstante, para entender el camino que ha transitado esta organización a partir de la alternancia del Ejecutivo federal en diciembre de 2000, resulta apropiado retroceder una década: al país que gobernaba Carlos Salinas de Gortari, pues fue en esos años cuando el Sindicato, sin operar una ruptura drástica con su matriz corpo-

rativa, consiguió adaptarse a la liberalización política y económica que se fue profundizando de manera lenta, pero sostenida, en casi todos los espacios de la sociedad mexicana.

Entre 1990 y 2000 la dirigencia nacional sindical realizó adecuaciones con el fin de resguardar su unidad y su lugar como interlocutor preferente del gobierno para los temas de reforma en el nivel básico. En su mayoría, estas adecuaciones respondieron a las condiciones impuestas por el federalismo educativo, por un clima general de mayor apertura y pluralismo político en el país y por un discurso crítico hacia los sindicatos docentes a los que se responsabilizaba de los problemas de calidad de la educación. Las luchas magisteriales, mantenidas a lo largo de toda la década anterior por grupos desafectos al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y que se agrupaban en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, habían mostrado suficientemente la inutilidad de seguir oponiéndose al cabal reconocimiento de grupos y dirigentes que, cumpliendo las normas estatutarias, conseguían ocupar parte o la totalidad de algún comité seccional. Fue así como el CEN del SNTE optó, en febrero de 1992, por poner a tono sus estatutos; también fueron tiempos para reconocer la existencia de dirigencias seccionales *disidentes* para unos y *democráticas* para otros y para modernizar su discurso. Reforzar el vínculo con el presidente de la república en turno y mostrar apertura hacia la concertación constituyeron la otra parte del binomio. De esta manera, el SNTE logró mantener y aun acrecentar su posición de poder en el ámbito educativo.

Al iniciar la campaña presidencial de 2000, el SNTE colaboró –como tradicionalmente lo había hecho– con el PRI, aunque también aportó recursos para apoyar en la competencia electoral por otros cargos de representación popular a candidatos del magisterio que contendían bajo las siglas de otros partidos políticos. La derrota de su candidato a la presidencia, Francisco Labastida Ochoa, abría un abanico de opciones de intercambio político con el nuevo gobierno. El marco rígido pero protector, establecido por el corporativismo estatista, se había empezado a resquebrajar veinte años atrás con la llegada de los “tecnócratas”, pero la derrota de julio de 2000 marcaba su fin. Para culminar el tránsito, preservando a la corporación en un contexto de competencia democrática, el Sindicato contaba con recursos financieros y organizativos, así como con las astucias y habilidades acumuladas por sus dirigentes a través de la experiencia política de décadas.

El relato pormenorizado de las escaramuzas en las que se vio envuelto el SNTE no está considerado en este estudio (Muñoz A., 2002). Requerimos, en cambio, identificar cuál fue el sentido general de su estrategia ya que produjo efectos significativos sobre la nueva manera de procesar la política educativa. Nuestra evaluación general indica que la empleada consistió en potenciar los márgenes de autonomía del Sindicato, fortaleciendo la lógica gremialista a través de juegos políticos complejos tanto con la presidencia de la república como con el PRI.

Fue durante 2002 y 2003 que esos juegos políticos plantearon situaciones inéditas (Loyo, 2003). El poder de decisión se mantuvo concentrado en Elba Esther Gordillo quien, al promover nuevas reformas en los estatutos del SNTE, hacía evidente una vez más la importancia que confería al control sobre el gremio magisterial ya que, entre otras modificaciones a la estructura sindical, se creaba un nuevo puesto, la presidencia, diseñada especialmente para su persona.²⁶

El tipo de conducción personalizada que mantuvo Elba Esther Gordillo, su pugna *in crescendo* con el presidente del PRI, Roberto Madrazo, y la vulnerabilidad en la que colocó a la organización su alianza con el Ejecutivo federal –sobre todo por el uso que Vicente Fox y su esposa Martha Sahagún hicieron del poder presidencial– operaron en el sentido de debilitar la estrategia sindical que se encaminaba hacia el establecimiento de una concertación educativa amplia que redituara en un reposicionamiento de la organización.

Existían asuntos pendientes que podrían ser objeto de una concertación de este tipo. En primer lugar, la mejora en los sistemas de evaluación del subsistema, una exigencia asumida muy gradualmente por la SEP (Ornelas *et al.*, 2001) que recibe continuo reforzamiento por parte de los organismos internacionales, de algunos sectores de la opinión pública así como de los expertos en educación. Otra asignatura pendiente era la participación social a la que el SNTE había sido especialmente renuente. Por último, la aquiescencia del Sindicato era necesaria en la promoción de programas y acciones puntuales centradas en la calidad educativa que, por tener un ámbito limitado, no ponían en peligro el poder sindical y, en cambio, favorecían la imagen pública de un sindicato comprometido con el mejoramiento educativo.

Parecía posible una concertación amplia sobre estos y otros temas donde los intereses gremiales del magisterio resultaran beneficiados. La apuesta más importante en esa dirección fue el Compromiso Social por la Calidad

de la Educación. Parcialmente abortado ese ambicioso intento de reposicionamiento político, el SNTE mantuvo su estrategia de cooperación con la presidencia de la república, pero sin renunciar a su ya tradicional beligerancia en las negociaciones con las autoridades educativas.

El balance preliminar no es demasiado halagüeño. En materia de evaluación, la principal controversia giró en torno a la creación y funcionamiento del INEE. Las trabas que opuso inicialmente el Sindicato, combinadas con un sinfín de complicaciones introducidas por las cámaras legislativas, determinaron considerables retrasos en su puesta en marcha. La negociación del gobierno con el SNTE para crear el INEE se dio en el marco de la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación. El Sindicato consiguió tener dos lugares en el comité directivo del Instituto: uno para la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro AC y otra para el gremio mismo. Pero el decreto presidencial no puso fin a las presiones y, pocos días después, el Secretario de Trabajo y Conflictos declaraba que para su organización, el decreto presidencial era un “asunto provisional” y que pugnarían porque fueran las cámaras legislativas las que construyeran una iniciativa de ley que diera un sustento jurídico adecuado al Instituto (*La Jornada*, 21 de agosto de 2002).

El Sindicato entorpeció la puesta en marcha del Consejo Nacional de Participación y, en general, la promoción de los comités previstos en los distintos niveles. Es claro que las limitaciones observables en la participación social no son atribuibles por entero al Sindicato; otros factores como el desinterés de las autoridades locales y la apatía, la falta de experiencia y la desorganización de maestros, padres de familia y directivas escolares contribuyeron a que los resultados fueran insatisfactorios. En suma, no ha existido un solo proyecto en que el Sindicato se haya abstenido de hacer oír su voz y sus demandas; pero, en general, se ha resultado a través de concesiones menores y a costa, eso sí, de retrasos en el inicio de su ejecución. Actualmente una apuesta importante de la SEP es la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que tiene importantes implicaciones laborales para el SNTE pero, ya iniciado el proceso electoral, la posibilidad de que llegue a buen término es remota.

La estrategia del Sindicato, centrada en la cooperación con el Ejecutivo federal, no tuvo los resultados esperables a pesar de que, como señalé, el reconocimiento y los beneficios otorgados por la administración o conseguidos como efectos indirectos por el gremio fueron considerables.²⁷

Mirando hacia el futuro no cabe duda de que los dos cambios legislativos más importantes en el campo educativo beneficiaron a la organización sindical. Y es que el estrechamiento del mercado de trabajo magisterial encontró una importante válvula de escape en la inclusión de tres años de preescolar en el ciclo de educación básica obligatoria, lo que significa miles de nuevas plazas que vendrán a engrosar las filas del Sindicato. El otro cambio fue el establecimiento, en la Ley General de Educación, de 8% del PIB como monto anual que el Estado deberá dedicar a educación que introduce presión para destinar mayores recursos al sector y, por razones que ya hemos mencionado, cualquier aumento del presupuesto educativo se traduce de inmediato en mayores posibilidades de negociación para el Sindicato.

El poder Legislativo

Una de las mutaciones vinculadas con la forma que tomó la alternancia con Vicente Fox ha consistido en el inusual grado de independencia con que se ha conducido el poder Legislativo²⁸ que, en uso de sus atribuciones, ha puesto coto al predominio casi absoluto que por décadas mantuvo el presidente de la república sobre las decisiones trascendentales de política educativa.²⁹ Uno de los asuntos más importantes que competen a la cámara de Diputados es la determinación del presupuesto educativo así como su distribución. Durante el ejercicio de las legislaturas LVIII y LIX, el proyecto de presupuesto federal que ha sido presentado por el Ejecutivo ha sufrido modificaciones sustanciales, la composición de la Cámara –en la que el PAN, partido del Presidente, no posee mayoría–,³⁰ la escasa disposición de las otras fracciones parlamentarias de oposición para arribar a acuerdos redituables para la presidencia así como cierta falta de oficio de los negociadores gubernamentales tensaron, considerablemente, el otrora terso pasaje del presupuesto a través de la criba cameral.

A las condiciones generales señaladas se añaden, en el caso del presupuesto educativo, otras presiones: por una parte, la exigencia de los gobernadores para la transferencia a sus entidades de los recursos suficientes para hacer frente a las exigencias provenientes del sector educativo.³¹ De manera paralela, otros actores institucionales como, para la educación básica, el SNTE y, para la superior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y rectores de las principales universidades han encontrado mayores espacios de expresión, de interlocución

y negociación –tanto formales como informales– para influir en las asignaciones presupuestales que habrán de resultar del trabajo legislativo. Vinculado con lo anterior se observa la ampliación en el rango de actividades de la Comisión de Educación y Servicios Educativos³² y de sus subcomisiones, convertidas ahora en otras tantas arenas de negociación que coexisten y, en ocasiones, se contraponen con lo que está ocurriendo en otros espacios políticos.³³

Para el caso de la educación básica es interesante señalar que a partir de la alternancia no se observó que el SNTE viera mermados sus recursos de negociación. La relación que su dirigencia nacional tradicionalmente había mantenido con la presidencia de la república se conservó, esta vez a través, fundamentalmente, de la relación personal de la profesora Elba Esther Gordillo con el presidente Fox y su esposa. Mediante este canal los planteamientos económicos del Sindicato llegaron de manera directa al Ejecutivo federal, por lo que fueron tomados en cuenta en el proyecto de presupuesto.

A otro nivel, los altos funcionarios de la SEP conocen de manera aproximada el monto de los recursos que involucran los compromisos laborales con el magisterio, algunos de ellos se procesan en las diversas comisiones mixtas SEP-SNTE.³⁴ A través de sus secciones sindicales se presiona, en ocasiones desde adentro, a gobernadores y autoridades educativas estatales para que obtengan de la federación los recursos que requerirán para operar, en una situación favorable, las negociaciones que en materia laboral habrán de realizar en los meses por venir.³⁵ Por último, ya en la Cámara, los diputados del SNTE y sus aliados en la comisión de Educación y fuera de ella hacen lo posible por reforzar las posturas de la organización. Los mecanismos aquí descritos en forma general requerirían ser documentados en detalle; la dificultad estriba no sólo en la reserva o en la opacidad de algunas de sus fases, sino también en la complejidad de lógicas que se ponen en juego: lógicas partidarias, gremiales, clientelares, regionales o locales, de grupos o corrientes.

Una de las vías de acceso para reconstruir parte de esos procesos podría centrarse en el trabajo de la comisión de Educación de la Cámara. Según el testimonio del doctor Salvador Martínez de la Rocca, presidente de este grupo en la actual LIX Legislatura,³⁶ la importancia de este colectivo en la definición de las asignaciones presupuestales del sector ha variado considerablemente: fue mínimo durante el primer año de la Legislatura, ya que

apenas tenía un mes de instalada la Comisión cuando se iniciaron las discusiones sobre el presupuesto; no obstante, su influencia se acrecentó notablemente durante el segundo año, cuando la acción de la Comisión incidió para que se destinaran importantes recursos adicionales para educación. En el tercer año, el margen de negociación se redujo nuevamente porque privó la confluencia de intereses del PRI y del PAN para canalizar recursos a otros sectores, presumiblemente por razones ligadas al ya próximo proceso electoral.³⁷

Una evaluación completa del trabajo legislativo en materia educativa aún está por realizarse.³⁸ Querríamos reiterar que dos cambios legislativos importantes, el que modificó el artículo tercero Constitucional –que incluyó tres años de preescolar en el ciclo básico de carácter obligatorio– así como el que introdujo en la Ley General de Educación la obligación del Estado de destinar 8% del PIB para educación traducen más un afán político de los legisladores y sus partidos de lucir un compromiso con la educación que un trabajo serio y responsable donde la factibilidad de dar cumplimiento cabal a la norma se considere un límite que no puede ser transgredido.³⁹

En otros casos, como en el aumento y direccionalidad de ciertos recursos, los legisladores hicieron un trabajo importante, aunque la exigencia de lograr que se impongan criterios técnicos y no políticos en la asignación de las partidas presupuestales sigue siendo desatendida. Como ya señalamos, otro asunto en que el poder Legislativo tuvo un papel importante fue en el debate en torno al INEE y al Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

A manera de conclusión

Los fracasos, las postergaciones, los efectos no deseados y, en general, los innumerables obstáculos que han ocurrido en el ámbito de la política educativa podrían conducirnos al extremo de dudar sobre las bondades de la alternancia. Incluso no faltaría quien asegurara que la reforma educativa hubiera avanzado mejor y con menos contratiempos si se hubiera mantenido el sistema de partido dominante. Pero eso es una falacia; la impaciencia, muy entendible, por presenciar un avance sustantivo en los niveles educativos pone en riesgo nuestra capacidad crítica.

No puede dejarse de advertir que parte importante de las carencias que restaron posibilidades a las reformas han de ser consideradas como secuelas

del régimen autoritario. Las dificultades para avanzar más rápidamente en el federalismo educativo; las reticencias del personal docente de las escuelas, de los padres de familia y de otras organizaciones sociales para utilizar los espacios abiertos a la participación social; las tácticas obstrucciónistas del Sindicato; la falta de una cultura parlamentaria; la debilidad de la sociedad para exigir que se le rindan cuentas claras por los cuantiosos recursos que se destinan al sector no son barreras que daten de ayer sino, más bien, un resultado del exígido margen que dejó libre, para un sano desenvolvimiento de otros actores, un Estado centralizador, autoritario y fuertemente corporativizado.

En estas condiciones, al gobierno entrante se le presentó un desafío que superó sus recursos. El voluntarismo y cierto manejo personalista que se observó de la presidencia; los tropiezos políticos durante el periodo de transición; el nombramiento de un secretario de Educación Pública bien intencionado, conciliador, pero sin experiencia en el manejo del magisterio y la falta de fluidez en las relaciones con el poder Legislativo, complicaron la situación.

Hemos mostrado, sin embargo, que es inexacta la idea de que no hubo logros. Los hubo, pero fueron modestos y, sobre todo, insatisfactorios respecto de las expectativas que el cambio político había despertado. La conducción discreta, pero no carente de eficacia, del doctor Reyes S. Tamez Guerra una vez superado su pasmo inicial,⁴⁰ así como el compromiso y la capacidad de trabajo que se observó en las subsecretarías y en los excelentes equipos técnicos que tiene la SEP, permitieron el avance de varios proyectos importantes (SEP, 2005).

Como señalamos en los párrafos iniciales, el enfoque de este estudio intentó develar el sello de la alternancia en la política educativa, marca que consistió en las formas distintas, respecto del pasado inmediato, en que se procesaron las políticas.

A partir de la alternancia, los actores de la escena educativa se enfrentan a situaciones para las que su repertorio de respuestas es todavía insuficiente. Por el lado de la conducción gubernamental, hoy no queda ninguna duda de que cualquier reforma de envergadura que por tanto afecte intereses creados como los analizados, rebasa el ámbito propiamente educativo y se inscribe de lleno en la política. En ese sentido, se encuentra determinada por el grado de gobernabilidad que se consiga. Además, las dificultades a las que hemos hecho referencia aconsejarían establecer un número muy limitado de

prioridades así como estrategias flexibles que incluyan posibles ajustes y concesiones menores, en pos del logro de acuerdos importantes. La vida democrática vuelve también imprescindible que la reforma cuente con un amplio consenso y que logre movilizar el apoyo de grupos interesados; de ahí la importancia que adquieren las campañas de comunicación social, la transparencia y la capacidad para definir interlocutores creíbles y responsables. El Sindicato y el poder Legislativo son dos agentes institucionales cuya importancia resaltamos en el estudio y merecen, por tanto, una reflexión adicional.

El SNTE navegó estos años en aguas muy agitadas. Consiguió sobrevivir y también beneficios en salarios y prestaciones para sus agremiados. Pero hoy opera en una situación de incertidumbre igual o mayor que la que tenía al iniciarse esta administración. La indefinición de su estatus jurídico no ha sido resuelta; tampoco dio pasos para instaurar mecanismos de transparencia ni de acreditación que repararan su imagen pública. Mientras no se corrijan esas debilidades, el Sindicato seguirá oscilando entre ser una organización gremial, un *protopartido* o un grupo de presión. De enmendar esos problemas, el SNTE estaría en posibilidad de encaminarse hacia un tipo de sindicalismo distinto en el que las contradicciones entre las lógicas gremial, profesional y política no tengan que resolverse siempre en favor de ésta última.

En cuanto al poder Legislativo, la falta de una cultura parlamentaria, agravada por el desinterés de los partidos políticos por incluir a la educación como un tema prioritario, constituyen carencias que no pueden resolverse sino a mediano plazo. Pero sería deseable incrementar el grado de profesionalización de los integrantes de este Poder, mejorar el funcionamiento de los cuerpos de apoyo con que cuentan las cámaras legislativas y aumentar los costos políticos que la sociedad hace pagar a los partidos y a sus bancadas por un desempeño deficiente y poco responsable.

Los estudios sobre las experiencias de otros países como la de Francia y España (Fernández, 2003) o la de Chile en los últimos años (García Huidobro, 2001) nos muestran hasta qué punto es difícil y compleja la conformación de políticas públicas de educación, especialmente de aquellas tendientes a instaurar mayor equidad, en un entorno de intensa vida democrática. En el caso de México, el sello introducido por la alternancia ha modificado las formas de procesar las políticas educativas y exige también nuevas formas de aproximarnos a ellas.

Notas

¹ Vicente Fox compitió por la presidencia como candidato de la Alianza por el Cambio, integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.

² Mediante decreto se reforma la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), que había sido establecido el 8 de agosto de 1997, y se crea el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. *Diario Oficial* de la Federación, 5 de marzo de 2002.

³ El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) ha estado a cargo de los siguientes programas compensatorios: para abatir el rezago educativo (PARE-1991-1996); para el desarrollo de la educación inicial (PRODEI 1993-1997); para abatir el rezago en educación básica (PAREB 1994-1999); integral para abatir el rezago educativo (PIARE 1995-2000) y para abatir el rezago en la educación inicial y básica (PAREIB 1998-2006).

⁴ Véase Banco Mundial, documento de información del proyecto (DIP), etapa de evaluación, reporte núm. AB617, PAREIB-fase III.

⁵ Como candidato a la presidencia, Vicente Fox había ofrecido mantener la laicidad, no modificar las disposiciones legales y no enseñar religión en las escuelas públicas, pero sí *superar interpretaciones extremas de la laicidad*; además, al hacerse pública una carta suya, enviada al episcopado mexicano en abril de 2000, donde se comprometía a llevar a cabo una serie de reformas constitucionales y fiscales en beneficio de las corporaciones religiosas, se levantaron severas críticas en la opinión pública que lo orillaron a comprometerse a *mantener una educación laica y a garantizar que no habrá enseñanza religiosa en las escuelas mientras yo gobierne este país* (*Reforma*, 8 de mayo de 2000) (Mendoza, 2001).

⁶ La alternancia en sí misma no asegura un proceso exitoso de transición democrática. Al respecto existe una diversidad de experiencias que forman parte de una “zona gris” de los procesos de transición (véase Carothiers, 2002).

⁷ En las filas del SNTE existía incertidumbre porque Fox había prometido: “promover el cambio

hacia una cultura laboral diferente entre los maestros y sus dirigentes y devolver a los maestros sus derechos profesionales para intervenir en la elaboración de las políticas educativas que les afecten, dando a entender con ello que alentaría el ejercicio autónomo del magisterio nacional bajo nuevas reglas del juego entre la SEP y el SNTE. Textualmente afirmó: ‘Estamos por un sindicalismo libre, un sindicalismo independiente, un sindicalismo no corporativo’ (tele conferencia)” (Mendoza; 2001:198).

⁸ Entre las más relevantes se encuentran la reforma curricular y pedagógica del preescolar, el Programa Nacional de Lectura, el nuevo enfoque de formación continua de maestros en servicio y las acciones innovadoras realizadas en materia de educación intercultural bilingüe.

⁹ Publicado el 8 de agosto de 2002 en el *Diario Oficial* de la Federación, primera sección, p. 74.

¹⁰ La idea general para esta tabla la extrae de (García Huidobro, 2001:114-124).

¹¹ Proyecto de investigación e innovación *La gestión en la Escuela Primaria*, realizado de forma experimental en cinco entidades con la colaboración del Fondo Mixto de Cooperación Técnica México-España (Soca de Íñigo, 2006:111-112).

¹² En las reglas de operación del ciclo 2004-2005, el PEC se abre a todas las escuelas públicas de educación básica. Se mencionan las de educación indígena, multigrado y las que atienden alumnos con necesidades educativas especiales, campamentos para niños y jóvenes migrantes y centros comunitarios CONAFE (Soca de Íñigo, 2006:119, citando a Bracho, 2004:42).

¹³ El acuerdo secretarial 351, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SEP, entró en vigor el 5 de febrero del 2005, al siguiente día de publicarse el decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

¹⁴ “La premura con que se realizaron los cambios (probablemente para ajustarse a las fechas comprometidas) y la falta de información vertida inicialmente por la Secretaría permitieron que surgieran amplias dudas sobre los procesos de planeación implicados en la transformación y sobre los problemas que se tendrían que afrontar para coordinar el funcionamiento de las diversas dependencias bajo la nueva estructura” (Observa-

torio Ciudadano de la Educación, debate núm. 14 “La reestructuración de la SEP”, septiembre 8, 2005, disponible en (www.observatorio.org).

¹⁵ Las comisiones unidas de Educación y Cultura y de Estudios Legislativos del Senado de la República recientemente aprobaron, por 110 votos contra 10, un dictamen sobre iniciativas que contiene el proyecto de ley para el establecimiento del sistema nacional para la evaluación de la educación, que ha sido turnado a la cámara de Diputados y que contiene una propuesta de reestructuración del INEE (*Gaceta Parlamentaria*, 20 de marzo de 2006).

¹⁶ 4 de marzo de 2004.

¹⁷ La iniciativa de decreto que reforma la Ley General de Educación para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas fue presentada por el diputado Eduardo Rivera Pérez, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del 23 de julio de 2003.

¹⁸ Entrevista con el maestro Lorenzo Gómez Morín, subsecretario de Educación Básica, 7 de febrero de 2006.

¹⁹ Enciclomedia es descrita como “una estrategia didáctica que se fundamenta en la digitalización de los libros de texto gratuitos de quinto y sexto de primaria en un pizarrón electrónico interactivo, que con sólo apretar un botón se enlaza con la biblioteca de aula, fotografías, mapas, visitas virtuales, videos, películas, audios interactivos y otros recursos disponibles.” (SEP, 2005:167). Puede consultarse el debate 17 de OCE (www.observatorio.org) y el reportaje de Antulio Sánchez, “Caprichos y destinos de Enciclomedia”, en *Etcétera*, septiembre de 2005.

²⁰ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el martes 12 de noviembre de 2002, primera sección. p. 1.

²¹ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 2002, pp. 94-95.

²² En 2004 el gasto público representó 5.4% del PIB y, para cumplir con el mandato de 8%, hubiera sido necesario disponer de recursos en el orden de 190 mil millones de pesos anuales. De ahí que en una publicación de la SEP (2005:99) se señale sin ambages lo siguiente: “Bajo cualquier escenario, alcanzar esta meta hubiera sido complicado, más aún en el escenario de restricción fiscal y crecimiento mo-

derado del producto que se ha observado en esta Administración”.

²³ Agosto 8 de 2002.

²⁴ El CONEVyT aparece en el PRONAE como una acción enmarcada, por una parte, en el reconocimiento de la magnitud del rezago educativo y, por la otra, en la concepción de la educación como un proceso permanente “que durará toda la vida y se dará en todos los ámbitos de la sociedad, y no sólo en los establecimientos escolares” (SEP, 2001: 221-224).

²⁵ El vínculo con de los dirigentes seccionales del SNTE y el PRI se ha mantenido y aun se ha acrecentado en algunas entidades federativas.

²⁶ Los nuevos estatutos fueron aprobados el 17 de marzo de 2004. El artículo 81 del capítulo VI, relativo al CEN, establece 22 atribuciones y obligaciones de la presidencia nacional, la primera de ellas consiste en ejercer la representación legal del Sindicato.

²⁷ Los aumentos conseguidos por el SNTE a lo largo del periodo 2000-2005 fueron ligeramente superiores a la mayor parte de las organizaciones. Véase la investigación Wenceslao Vargas Márquez (puede consultarse en www.wenceslao.com.mx/snte32/salarios.htm). Para un análisis de los ingresos de los maestros en relación con los de otros grupos, véase Santibáñez, 2002.

²⁸ Ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo el Congreso tuvo un papel más activo y con mayor nivel de autonomía respecto de la Presidencia (Rubio, 2004).

²⁹ En éste como en otros aspectos, el cambio ha sido gradual. Por ejemplo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la cámara de Diputados articuló una salida política para el conflicto que se suscitó en torno a los libros de texto de historia consistente en expedir convocatorias para concursos abiertos mediante los que se escogerían los nuevos textos (véase Amezcua, 1994).

³⁰ El partido al que pertenece el presidente de la república, el PAN, no ha tenido mayoría parlamentaria. Durante 2000-2003 obtuvo 41% de la representación en la cámara de Diputados y 36% en el Senado. En las elecciones legislativas de 2003, la proporción de diputados del PAN disminuyó para representar 30% (SEGOB, 2005:28).

³¹ En un estudio realizado en 1997, Latapí y Ulloa (2000:11-12) concluyeron que la forma en que se distribuían los recursos federales para la educación básica no obedecía a criterios claros, objetivos y consistentes. Por su parte, aplicando métodos estadísticos, Hecock (2003), al analizar los determinantes de la distribución del gasto educativo hacia las entidades federativas entre 1993 y 2000, concluye que el único factor que afecta esa distribución prueba ser si el gobernador de la entidad era o no miembro del PRI.

³² El informe de actividades de la Comisión incluye foros, propuestas, dictámenes a proyectos de decreto, puntos de acuerdo y actividades académicas, sindicales y relativas a organizaciones sociales. Es interesante mencionar que en el informe sobre las tareas realizadas entre octubre de 2003 y abril de 2004 se pueden contabilizar solamente seis reuniones agendadas sobre educación básica contra 62 relacionadas con niveles pos-básicos. Estos informes se pueden consultar en la *Gaceta Parlamentaria*.

³³ La Comisión de Educación y Servicios Educativos formó seis subcomisiones: Presupuesto; Evaluación educativa; Educación básica e inicial; Educación media superior y profesional medio; Educación superior y posgrado; y Vinculación educativa con el sector productivo (*Gaceta Parlamentaria*, año VII, número 1509, martes 1 de junio de 2004.)

³⁴ El Consejo Ejecutivo Nacional del SNTE presenta a la SEP su pliego general de demandas del personal docente de educación básica y normal en abril. Estos documentos no eran públicos pero recientemente fueron proporcionados al periódico *Reforma*, mediante la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

³⁵ En varios estados de la república los secretarios de Educación han formado parte de la dirigencia, nacional o seccional, del SNTE. En estos casos puede inferirse que los intereses sindicales también se encuentran presentes dentro de la esfera gubernamental.

³⁶ Entrevista, 20 de febrero de 2006.

³⁷ La insatisfacción de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos con el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

para el ejercicio fiscal 2004, que envió el Ejecutivo federal, se expresó en un desplegado que apareció publicado en el periódico *La Jornada*, firmado por la mesa directiva de dicha Comisión. En ese documento se señala que la cámara de Diputados está obligada a responder a las demandas de la sociedad, las necesidades educativas y al mandato legal votado por ella misma. Con este propósito, la Comisión informa que ha planteado al Pleno de la Cámara modificaciones al proyecto de presupuesto en el sector educativo: garantizar transparencia, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, que éstos no puedan ser objeto de recortes, y permitir a las instituciones educativas y de investigación científica, que generan recursos propios, que puedan disponer de ellos directamente para reinvertirlos en proyectos que se encuentren considerados dentro de sus programas y objetivos e incrementar el presupuesto educativo de 300 mil 127.1 a 341 mil 125 millones de pesos, es decir, un incremento de 40 mil 998 millones de pesos (*Gaceta Parlamentaria*, año VII, número 1509, martes 1 de junio de 2004).

³⁸ Se recomienda consultar “Balance legislativo 2003. La educación en el Congreso de la Unión”, de Jiménez Aldana, cuya conclusión consiste en que, a pesar de la opinión generalizada de que el poder Legislativo no es más que una instancia de ratificación y legalización de decisiones tomadas, la actividad del Congreso de la Unión en los rubros de educación, investigación científica y tecnológica y de cultura durante 2003, no fue nada despreciable. También se recomienda el estudio preparado por el equipo del *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, titulado “El debate educativo en el Congreso de la Unión”, en Bertussi y González, 2002:247-278.

³⁹ Para los interesados en profundizar sobre este tema recomendamos revisar la versión estenográfica de la sesión de la cámara de Senadores correspondiente al 26 de noviembre de 2002, donde se discutieron propuestas del PAN para considerar dentro del 8% del PIB destinado a educación, el gasto educativo efectuado por la sociedad.

⁴⁰ Consultese el testimonio del secretario Reyes Tamez (Latapí, 2004:207-232).

Bibliografía

- Acosta Silva, A. (2002). "En la cuerda floja. Riesgo e incertidumbre en las políticas de educación superior en el foxismo", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-abril, vol. 7, núm. 14, pp. 107-132.
- Aguilera, S.; M. Á. Rodríguez y M. Silva (elaboración); C. Muñoz I., R. Rodríguez (revisión). (2005). *Plataforma educativa 2006*, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 5: "Educación Básica", México.
- Amezcua Fierros, E. L. (1994). *Modernización política y educativa en México. El debate de los libros de texto gratuitos de historia 1992*, tesis de maestría en Sociología política, México: Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- Banco Mundial (1999). *La educación en América Latina y el Caribe*, Departamental Working Paper 20248, enero, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). "The World Bank operations evaluation", *Primary education, portfolio review, background paper for the evaluation of the World Bank's support to primary education*, septiembre, Washington, DC: Banco Mundial, p. 46.
- Banco Mundial (s/f). Tercer Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (fase III), documento de información del proyecto (DIP), etapa de evaluación, reporte núm. AB 617, Washington, DC: Banco Mundial, pp. 8-9 (disponible en <http://www.bancomundial.org.mx/pdf/TradAB617.pdf>).
- Bertussi, T. y R. González Villarreal (coords.). (2002). "Crónica del año uno", en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2001*, México: UPN-La Jornada Ediciones, pp. 116-131.
- Bolaños, B. (2003). "El Congreso de la Unión y la educación en 2002", en Bertussi, T. (coord.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2002*, México: UPN-La Jornada Ediciones, pp. 253-273.
- Bracho, T. (2001). *Diseño de una política educativa: el Programa Escuelas de Calidad*, México: CIDE
- Bracho, T. (coord.) (2004). *Evaluación externa del programa Escuelas de Calidad*, México: CIDE
- Braslavsky, C. (1996). "Las reformas educativas en América Latina", en *Propuesta educativa* (FLACSO-Argentina), edición del 14 de julio: "Escuela, comunidad y participación".
- Braslavsky, C. y G. Cosse (1997). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, documento 5, Santiago de Chile: PREAL.
- Canales, A. (elaboración); P. Flores-Crespo (revisión) (2005). *Plataforma educativa 2006*, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 1: "Descentralización y federalismo", México.
- Carothers, T. (2002). "The end of the transition paradigm", en *Journal of Democracy* (National Endowment for Democracy and John Hopkins University Press), vol. 13, núm. 1, pp. 5-21
- Coraggio, J. L. (1992) "Economía y educación en América Latina (notas para una agenda para los 90)", en *Ponencias*, núm. 6, Ecuador: Instituto Frónesis
- Corrales, J. (2001). "Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones", en Martinic, S. y M. Pardo (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago: CIDE-PREAL, pp. 53-63.

- Dieterlen, P. (2000). "Algunos aspectos filosóficos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), en *Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México), vol. 18, núm. 52, enero-abril, pp. 191-202.
- Fernández Mellizo-Soto, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia social democrática española y francesa*, Barcelona: Pomares.
- Flores Crespo, P. (elaboración); S. Aguilera, et al. (revisión) (2005). *Plataforma Educativa 2006*, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 4: "Participación social y ciudadana", México
- Fox Quesada, V. (1999a). *Fox a Los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, México: Océano.
- Fox Quesada, V. (1999b). "Repensar el proyecto educativo nacional", en *Propuestas de campaña: Ya es tiempo de...* (disponible en http://www.vicentefox.org.mx/pag_campaña).
- Fox Quesada, V. (1999c). "Acceso a una educación de calidad", en *Propuestas de campaña Ya es tiempo de...* (disponible en http://www.vicentefox.org.mx/alianzaporelcambio/paginas/acceso_a_la_educacion.html).
- Fox Quesada, V. (2004). "Educación para el cambio", en *Cuarto informe de gobierno*, México: Presidencia de la República, pp. 8-27.
- Fox Quesada, V. (2005). "Introducción general"; "Anexo Inversión federal en construcción, mantenimiento y equipamiento de instalaciones educativas"; "Anexo Instalaciones físicas y equipamiento para el servicio educativo del sector público"; "Anexo Promedio de escolaridad de la población económicamente activa por entidad federativa", en *Quinto informe de gobierno*, México: Presidencia de la República.
- García Huidobro, J. M. (2001). "Conflictos y alianzas en las reformas educativas", en Martinic, S. y M. Pardo (eds.) *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago: CIDE-PREAL, pp. 114-124.
- Granados Chapa, M. Á. (2000). *Fox & Co. Biografía no autorizada*, México: Grijalbo, p. 243.
- Grindle, M. (2001). "La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso", Martinic, S. y M. Pardo (eds.) *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago: CIDE-PREAL, pp. 8-28.
- Guichard, S. (2005). *The education challenge in Mexico: Delivering good quality education to all*, Working Papers núm. 447, septiembre, ECO/WKP34, OCDE-Economics Department, p. 32.
- Hecock, D. (2003). *The politics of education spending in Mexico, 1993-2000*, Albuquerque: University of New Mexico (2003 Meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, marzo 27-29), p. 15.
- Hernández Ávila, M. y Hernández Prado, B. (eds.) (2005). *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades*, México: INSP-CIESAS.
- Instituto de Fomento e Investigación Educativa, AC (2000). *Anteproyecto del INEE*, 6 de septiembre (disponible en http://www.ifie.edu.mx/instituto_nacional_de_evaluacion.htm).
- Jiménez Aldana, A. (2003). "Balance legislativo 2003. La educación en el Congreso de la Unión", en *Anuario educativo Mexicano. Visión retrospectiva 2003*, México: UPN/Miguel Ángel Porrúa, pp. 617-642.

- Khide, S. I. (2002). *Institutional reforms and the role of multilateral aid agencies*, 23-24 de agosto, Discussion Paper núm. 2002/119, Helsinki, p. 35.
- Kaufman, R. R. y J. M. Nelson (2005). “Políticas de reforma educativa: comparación entre países. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe”, *Partnership for Educational Revitalization in the Americas*, núm. 33, agosto, p. 25 (disponible en <http://www.preal.org/docs-trabajo>).
- Lahera, E. (2004). “Política y políticas públicas”, Santiago: CEPAL, p. 32 (disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL2176PE/sps95_lcl2176p.pdf).
- Latapí Sarre, P. y M. Ulloa Herrero (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: CESU-UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Latapí Sarre, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México: FCE.
- Lora, E. y U. Panizza (2002). “Structural reforms in Latin America under scrutiny”, en *Seminario Reforming Reforms* (marzo 11), Fortaleza, Brasil: Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, p. 64.
- Loyo Brambila, A. (1992). “De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros”, en Luna, M. y R. Pozas (coords.) *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Loyo Brambila, A. (1997). “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés Editores.
- Loyo Brambila, A. (2003). “Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias”, en Bertussi, G. T. (coord). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2002*, México: UPN-La Jornada Ediciones, pp. 153-171.
- Lozano Arredondo, L. et al. (2004). “Y los maestros ¿pueden vivir con estos sueldos?”, en *Anuario Educativo Mexicano. Visión Retrospectiva 2003*, México, UPN-Miguel Ángel Porrua, pp. 293-306
- Magaloni, B. (2001). “Transition games from single-party authoritarianism: The case of Mexico”, *Conference Advances and Setbacks in the Third Wave Democratization in Latin America* (abril 23-24), Helen Kellogg Institute of International Studies/ University of Notre Dame, p. 22.
- Márquez, A. (elaboración); C. Muñoz I. (revisión) (2005). *Plataforma educativa 2006*, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 2: “Financiamiento de la Educación”, México,
- Martínez Bonafé, J. (2001). “Arqueología del concepto ‘compromiso social’ en el discurso pedagógico y de formación docente”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa* (México: UABC), vol. 3, núm. 1 (<http://redie.uabc.mx/vol3no1/contenido-bonafe.html>).
- Martinic, S. (2000). “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”, en CEPAL, *Reformas sectoriales y grupos de interés*, serie Políticas sociales, vol. II, Santiago de Chile: OREALC-UNESCO, p. 84.
- Martinic, S. (2001). “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación* (Organización

- de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura), núm. 27, septiembre-diciembre, pp. 17-32.
- Martinic, S. y M. Pardo (2001) "Conclusiones. Las reformas y sus conflictos: un aprendizaje para el cambio", en Martinic, S. y M. Pardo (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago: CIDE-PREAL, pp. 276-286.
- Mendoza Rojas, J. (2001). "Construcción del proyecto educativo de Vicente Fox", en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2000*, México: UPN-La Jornada Ediciones, pp. 240-252.
- Munck, G. L. y R. Snyder (2004). "Mapping political regimes: How the concepts we use and the way we measure them shape the world we see", *2004 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, septiembre 2-5, p. 36.
- Muñoz Armenta, A. (2002). "Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política", en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2001*, ts I y II, México: UPN/La Jornada Ediciones.
- Muñoz Armenta, A. (elaboración); M. de Ibarrola, M. Á. Rodríguez y S. Aguilera (revisión) (2005). *Plataforma educativa 2006*, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 3: "Magisterio", México.
- Muñoz Izquierdo, C. (2002). "El programa nacional de educación 2001-2006", en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2001*, ts I y II, México: UPN/ La Jornada Ediciones.
- Nacif, B. (2005). "The fall of the dominant presidency: Lawmaking under divided", en conferencia *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism* (4-5 de marzo), Center for US-Mexican Studies, UCSD, p. 21.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2001). "Comentarios al Programa Nacional de Educación. Primera parte", comunicado núm. 63, octubre 13, México: Centro de Estudios Sobre la Universidad-UNAM.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2002). "Compromiso Social por la Calidad de la Educación", comunicado núm. 82, agosto 9, México, Centro de Estudios Sobre la Universidad-UNAM.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2002). "8% ¿Un compromiso?", comunicado núm. 90, diciembre 13, México: Centro de Estudios Sobre la Universidad-UNAM.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: CIDE/FCE/Nafin, p. 360.
- Ornelas, C. et al. (2001). "Kafka y la racionalidad. Memorias de la política educativa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 13, septiembre-diciembre, pp. 477-499.
- Ornelas, C. (2004). "La educación básica en el DF", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 23, octubre-diciembre, pp. 1035-1040.
- Ornelas, C. (2005). "El Instituto de Evaluación Educativa: promesas y escepticismo", en *El nuevo milenio mexicano*, México: Universidad Autónoma Metropolitana/Ediciones y Gráficos Eón, pp. 301-326.
- Osorio de Carrerá, R. y M. Balcázar Villarreal (2000). "101 promesas de Fox", *Voz y Voto* (México: Nuevo Horizonte Editores), noviembre 15, p. 12.

- PAN (2004). *Programa de acción política 2004* (documento aprobado en la XLVI Convención Nacional, 1 de mayo en Querétaro, Qro).
- PAN (s/a). *Proyección de principios de doctrina* (disponible en <http://www.pan.org.mx>).
- Rangel Sostmann, R. (coord.) (2000). *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, México: Coordinación del Área Educativa-Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox.
- Reimers, F. (2003). "The social context of educational evaluation in Latin America", en Nevo, D. y D. Stufflebeam (eds.) *Forthcoming in international handbook of educational evaluation*, Gran Bretaña-Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Rubio, L. (2004). "Coping with political change", en Rubio, L. y S. Kaufman, *Mexico under Fox. The Americas Society*, México: CIDAC, pp. 5-36.
- Santibáñez, M. L. (2002). "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos de los maestros", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México: CEE), vol. XXXII, núm. 2, pp. 9-41.
- Secretaría de Gobernación (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*, colección editorial del Gobierno del Cambio, México: SEGOB/FCE.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006*, México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2005). "Equidad Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional", col. editorial del Gobierno del Cambio, México; SEP/FCE.
- Schedler, A. (1997). "Expected stability: Defining and measuring democratic consolidation", *Political Science Series* (Viena: Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft), núm. 50, noviembre, pp. 20.
- Soca de Íñigo, J. M. (2006). *Proyectos educativos en escuelas primarias de Iztapalapa* (avance de tesis de maestría), México: FLACSO-Méjico.
- Tetelboin, C. et al (2005). "Alternancia y política de salud en México", en *Estudios Sociológicos* (Méjico: El Colegio de Méjico), XXIII, núm. 67, pp. 75-93.
- UNESCO (2004). *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por un buen camino?*, Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-UNESCO, p. 145.
- Veloz Ávila, N. I. (2002). "En el 2001 el federalismo educativo estuvo en peligro", en Bertussi, G. T. y R. González Villarreal (coords.). *Anuario educativo mexicano: visión Retrospectiva 2001*, t. II, Méjico: UPN/La Jornada Ediciones, pp. 116-131.
- Zedillo Ponce de León, E. (1994). *Ernesto Zedillo. Propuestas y compromisos*, Méjico: Noriega Editores, p. 208.
- Zogaib, E. (2006). *Impacto de las recomendaciones de la OCDE en las universidades públicas estatales (1998-2002)*, tesis de maestría en Sociología, Méjico: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.