

¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?

AURORA LOYO BRAMBILA

EL ÁMBITO educativo y en especial el sistema nacional de educación básica controlado por la Secretaría de Educación Pública, constituye un campo privilegiado para observar los cambios político-institucionales en México.

El acceso a la educación ha sido una reivindicación histórica de los sectores populares, y los regímenes posrevolucionarios encontraron en la atención a este problema una de sus principales fuentes de legitimidad. La escuela rural mexicana, las escuelas para hijos de trabajadores y más tarde extensas campañas de alfabetización, la implantación del libro de texto gratuito y los programas de educación para adultos, se incriben en esa lógica.¹

Las políticas educativas tuvieron una sorprendente continuidad cuyos principales rasgos fueron el énfasis en la ampliación de la cobertura educativa, el control centralizado de la normatividad y la operación del sistema y la participación de maestros y burócratas disciplinados al régimen.

Es así que el sistema de educación nacional en sus niveles básicos, en la década de los setenta, refleja en gran medida los efectos acumulados de decisiones tomadas a partir de ese esquema. Durante el sexenio presidencial de Luis Echeverría (1970-1976) se observa por una parte la apoteosis del modelo² y paradójicamente, por la otra, el inicio de débiles tendencias racionalizadoras enfocadas hacia el mejoramiento de la administración del sistema.³

En diciembre de 1977 en que Fernando Solana es nombrado secretario de Educación Pública por el entonces presidente de la República José López Portillo, en sustitución de Porfirio Muñoz Ledo, se da lo que retrospectivamente podemos calificar como un quiebre en el proyecto del sistema educativo nacional. El equipo

¹ Daniel Morales Gómez y Carlos Alberto Torres, *The State, Corporatist Politics and Educational Policy Making in Mexico*, Praeger, Estados Unidos, 1990.

² La imbricación burocrática SEP/SNTE se encuentra en su nivel más alto al finalizar el sexenio de Luis Echeverría quien brindaba un apoyo total a Carlos Jonguitud Barrios y a su grupo Vanguardia Revolucionaria. Entre los recursos que este grupo utilizó para consolidar su poder destaca la adjudicación de las llamadas "dobles plazas" para los maestros.

³ En 1971 se crean la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa y la Dirección General de Planeación Educativa en la Secretaría de Educación Pública. Un análisis de las dificultades de los grupos tecnocráticos para imponer nuevos criterios en el funcionamiento de la SEP se encuentra en Noel Mc-Ginn, et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México, un proceso técnico en un contexto político*, Fundación Javier Barros Sierra A.C., México, 1983.

del nuevo secretario hace un diagnóstico de su área de competencia, y son dos los problemas que aparecen como nodales: la centralización e ineficiencia de la administración y el poder que ejerce el grupo dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no sólo en el aspecto sindical y político sobre la base magisterial, sino también sobre el aparato mismo de la SEP, a través de los mandos medios de la Secretaría.

Durante el período 1977-1992 el conflicto entre las burocracias de las dos macro organizaciones del sistema, la SEP y el SNTE, fue más la norma que la excepción. Efectivamente, mientras que por un lado la crisis de la llamada "década perdida" golpeaba de manera brutal al sistema de educación nacional,⁴ y la caída del sueldo magisterial catalizaba el descontento contra la dirigencia sindical por otro, los movimientos magisteriales constituyeron las acciones colectivas con mayor fuerza y continuidad en los años ochenta.⁵

Todo esto lleva a que la opinión pública se sensibilice no sólo respecto de las condiciones salariales y de trabajo de los maestros, sino también hacia el deterioro de la calidad de la enseñanza.

En 1992 un acontecimiento marca el inicio de una nueva fase: la firma, el 18 de mayo, del llamado Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, (ANMEB).

El contenido de este documento, interpretado a partir de una visión que ubica este hecho dentro de los procesos de cambio que han tenido lugar durante los últimos quince años en el sistema educativo nacional, nos arroja importantes elementos de reflexión sobre los cambios político-institucionales que están ocurriendo. Este punto de vista, que intenta trascender la mera coyuntura, nos permite visualizar algunas continuidades importantes en el proceso de reforma, evaluar el carácter de los cambios y apreciar la complejidad de la problemática del sistema educativo y las condiciones que dificultan su transformación.

Se destaca aquí la especificidad de los principales actores sociales del ámbito educativo y se busca poner al descubierto las diversas lógicas que confluyen en la formulación y la aplicación de las políticas públicas.

LAS CONTINUIDADES

Desde esta perspectiva el sistema educativo no puede ser analizado en sí mismo. La Secretaría de Educación Pública, dependencia del ejecutivo federal, espina dorsal del sistema, es un espacio conflictivo que en gran medida ha reflejado cambios ocurridos en el régimen político.

⁴ Un buen indicador de la magnitud del deterioro es el gasto educativo per cápita que según datos de Juan Prawda, elaborados a partir de información oficial, bajó de 23 821 en 1982 a 14 393 en 1987 (pesos constantes de 1982). Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo nacional*, Grijalbo, México, 1987, cuadro 5.8, p. 193.

⁵ Raúl Trejo, *Crónica del sindicalismo en México*, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.

Las redefiniciones en las modalidades de intervención del Estado y en las formas de interrelación entre éste y la sociedad, auspiciadas por coyunturas de crisis políticas y económicas que tuvieron lugar durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, confirieron un valor estratégico a las decisiones que se tomaron en el aparato administrativo.⁶ Paralelamente, se afectaron las bases en las que se asentaban las relaciones con las corporaciones estatistas.

Estos dos rasgos han definido los parámetros de transformación del sistema educativo. La preeminencia que a partir del gobierno de José López Portillo adquirieron las decisiones administrativas y la lógica administrativa en la SEP, así como la conflictividad que llevó consigo la redefinición de los ámbitos de acción del elemento corporativo, representado por el SNTE, fueron, pues, dinámicas interrelacionadas que formaron parte de vastos procesos que rebasaron el ámbito educativo y a través de los cuales se consolidaron grupos de orientación tecnocrática. Es a partir de aquí, desde donde se pueden visualizar las notables continuidades de las políticas públicas para el sector educativo a partir de 1977.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA SEP

Diversos autores han descrito y analizado con cuidado e inteligencia la desconcentración y descentralización del sistema educativo,⁷ que se radicaliza y toma la forma de federalización en el ANMEB. Este proceso que se inicia en diciembre de 1977 cuando Fernando Solana se hace cargo de la SEP y fue revitalizado durante la gestión de Jesús Reyes Heróles,⁸ parece llegar a su meta con la firma del documento que en definitiva establece:

...a partir de ahora corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con que la SEP ha venido prestando, en cada estado

⁶ Matilde Luna hace un excelente análisis de la transición entre “la politización de la administración y la tecnocratización de la política” en *Los empresarios y el cambio político (México, 1970-1987)*, Ediciones Era-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992, pp. 51 y ss.

⁷ Véase de Susan Street, “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP”, en *Estudios Sociológicos*, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1983, El Colegio de México; “La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP (fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio de desconcentración)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1985. Yolanda de los Reyes, “Descentralización de la Educación”, en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986; Blanca Noriega Chávez, *Crisis y descentralización en México*, Universidad Pedagógica Nacional, marzo de 1990; Ramón Reséndiz, “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México (1978-1988)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 3-18, y Francisco Miranda, *Políticas públicas y grupos de interés. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, tesis para optar por el título de maestro en sociología política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1992.

⁸ Jesús Reyes Heróles fue designado secretario de Educación Pública por Miguel de la Madrid y permaneció en el cargo hasta marzo de 1985 en que murió. Fue sustituido por Miguel González Avelar.

y bajo todas las modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

La reforma en la que el ANMEB se inscribe, ha implicado profundizar en una reorganización del sistema que ya se encuentra avanzada y ha tenido entre sus principales resultados: *a)* la implantación de métodos que buscan la racionalidad y la eficiencia en la operación del sistema; *b)* acotamiento y disminución de los espacios de imbricación SEP/SNTE; *c)* aumento en la capacidad de mando del secretario y de sus colaboradores más cercanos, y *d)* delimitación de nuevos ámbitos de conflicto y negociación.⁹

Estos cambios, realizados principalmente a través de políticas públicas, han estado desde su formulación y más aún durante su aplicación, condicionados por un contexto sumamente politizado. Si bien dictar cambios en la administración federal es una potestad del Estado —como lo recordara la secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo en el discurso previo a la firma del Acuerdo— lo cierto es que los principales actores sociales dentro del sistema, con sus orientaciones y sus acciones han dado sentidos y contenidos distintos, y a veces incluso antagónicos, a las medidas dictadas desde los altos mandos de la SEP.

Por otra parte, el ímpetu reformista tampoco ha sido homogéneo a lo largo de estos quince años. Pienso, por ejemplo, en los momentos de conciliación interburocrática que nos describe Susan Street, en que las cúpulas burocráticas de la SEP y del SNTE, presionadas por circunstancias políticas específicas y en especial por el reto que representaban las movilizaciones de los núcleos magisteriales, llegaban a acuerdos precarios que las más de las veces significaron concesiones de la SEP ante el todavía potente poder corporativo.

El ANMEB es un hito en este proceso, pero no su culminación. Contiene un diagnóstico explícito que fundamenta las necesidades de reorganización del sistema¹⁰ y un diagnóstico implícito que establecería la existencia, en este momento, de condiciones favorables en la correlación de fuerzas, de recursos organizativos y capacidad decisional suficiente en los altos mandos de la SEP para hacer deseable, y sobre todo factible, la transferencia de la operación de buena parte del sistema educativo a los gobiernos de los estados de la República, sin que con ello se ponga en peligro el control central sobre el sistema.

⁹ Para familiarizarse con los diagnósticos y propuestas de la reforma administrativa y en especial de la importancia que se le dio a las labores de planeación, puede verse el interesante trabajo escrito por un colaborador de Fernando Solana en la SEP, Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Editorial Grijalbo, México, 1985.

¹⁰ La parte central del diagnóstico se resume en el siguiente párrafo: "...Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de la modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas.... En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado ya hace 70 años". *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Ciudad de México, 18 de mayo de 1992.

El diagnóstico implícito puede ser correcto o incorrecto, pero sobre esa base se establece un conjunto de medidas que profundizan la descentralización entendida como una reorganización administrativa que quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control. El Acuerdo sienta sólo bases generales y sus lineamientos abren nuevos ámbitos de conflicto en los que se definirán los grados y modalidades que adoptará en los hechos la reorganización. Sabemos ya que las diversidades regionales se manifiestan con fuerza y que en estos momentos en Nuevo León o en Chiapas los maestros, directores e inspectores, funcionarios y burócratas, dirigentes delegacionales y seccionales, fuerzas políticas estatales y muy diversas organizaciones sociales y políticas externas al sistema educativo, buscan poder o influencia bajo las nuevas condiciones a las que da lugar la federalización y los importantes recursos económicos y políticos que conlleva.

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ELEMENTO CORPORATIVO

El segundo gran eje de las políticas en el sector educativo, íntimamente relacionado, pero supeditado al anterior, es lo que podemos llamar el redimensionamiento del elemento corporativo del sistema, representado por el SNTE.

El SNTE creció en estrecha simbiosis con la SEP: el centralismo y el verticalismo de la organización sindical fueron funcionales y complementarias con las características de desarrollo del sistema educativo nacional, y desde el punto de vista político, el Estado protegió celosamente los rasgos autoritarios y excluyentes de la burocracia sindical. La situación empieza a cambiar precisamente cuando se abre paso el primer intento serio de reforma administrativa que bajo la forma de desconcentración intentó llevar adelante el equipo de Fernando Solana.

En ese momento, diciembre de 1977, ya estaba bastante avanzado el proceso de "colonización" de la SEP por parte del SNTE. Las líneas de autoridad se enredaban en una maraña burocrática en que la lógica corporativa terminaba muchas veces por imponerse. La desconcentración tuvo como objeto destrabar algunos nudos importantes, y para ello se procedió a nombrar delegados estatales dependientes del secretario, que por su posición en el organigrama de la Secretaría afectaban los feudos privilegiados de la imbricación SEP/SNTE. Estos cambios en la organización de la SEP se enfrentaron por otra parte con una estructura corporativa fuerte, beligerante, bien implantada en el medio escolar y en el medio burocrático, y con fuertes apoyos externos provenientes del sistema político.

La reforma se emprendía al mismo tiempo que el grupo hegemónico del SNTE, Vanguardia Revolucionaria, pugnaba como parte de su estrategia por consolidar y ampliar sus espacios, tal como lo mostró en su lucha para controlar las orientaciones de la naciente Universidad Pedagógica Nacional.¹¹

¹¹ Karen Kovacs, "La planeación educativa en México, la Universidad Pedagógica Nacional", *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983, El Colegio de México.

Pero, la situación se torna más compleja por la presencia de nuevos actores sociales: diversos grupos de maestros y maestras que exasperados por la antidemocracia de su sindicato, por la disminución de sus sueldos o por problemas como el retraso de pagos en que incurrió la SEP o la mala atención de los servicios del ISSSTE, se deciden a participar en acciones colectivas de protesta, que incluyen un sinnúmero de marchas, plantones, mítines, paros, pero sobre todo se deciden a comprometerse en un trabajo intenso de organización y movilización que afecta su vida cotidiana: trabajo, familia, seguridad.¹²

Las acciones de los maestros oaxaqueños y chiapanecos, de la sierra guerrerense, Michoacán, el Valle de México y el Distrito Federal tuvieron como blanco inmediato la lucha contra el poder del grupo hegemónico del SNTE. Podemos asegurar que sin su participación el sindicato hubiera seguido un rumbo muy distinto. Sin embargo, evaluar con rigor el resultado de su acción en los distintos ámbitos resulta por demás complejo.

Los grupos de maestros disidentes, aliados involuntarios de la burocracia tecnocrática, ansiosa de redimensionar el poder corporativo, dieron al mismo tiempo a la reforma administrativa nuevos sentidos y límites, puesto que ésta ha tenido que tomar en cuenta en sus decisiones, la potencialidad política del magisterio.¹³

Los movimientos magisteriales coadyuvaron en el redimensionamiento del poder corporativo, pero también limitaron la intensidad y el radio de acción de la tecnocracia, es decir, pusieron algunos cotos a la imposición brutal de la lógica administrativa dentro del sistema y a su natural propensión, en ausencia de contrapesos, hacia la exacerbación de las tendencias autoritarias.

El SNTE, durante el actual sexenio, ha recibido presiones intensas tanto internas como externas. La caída de Carlos Jonguitud Barrios, en mayo de 1989, durante una coyuntura de movilización magisterial y auspiciada también por un gobierno que acababa de “defenestrar” al poderoso líder petrolero “La Quina”, abrió espacios para un nuevo estilo de conducción sindical.¹⁴ Efectivamente Elba Esther Gordillo, en su carácter de secretaria general del SNTE, encabezó un conjunto de movimientos muy complicados para adecuar la estructura sindical a los nuevos tiempos y en especial a la descentralización que, se sabía en los círculos sindicales, más tarde o más temprano habría de imponerse.

¹² Véanse entre otros, María de la Luz Arriaga Lemus, “El magisterio en lucha”, *Cuadernos Políticos*, núm. 27, ERA, enero-marzo de 1981; Luis Hernández y Francisco Pérez Arce, *Las luchas magisteriales 1978-1981*, (dos tomos), Editorial Macehual, México 1981 y 1982; Ana Helena Treviño, *El movimiento magisterial en México: el caso de los maestros de Morelos (1979-1983)*, tesis de maestría, FLACSO, sede México, 1984; María Eugenia Valdez Vega, *Participación de los maestros de primaria del Distrito Federal en la insurgencia magisterial de 1979-1983*, tesis de maestría, FLACSO, sede México, 1986.

¹³ En su libro recientemente publicado, Susan Street analiza las acciones de los maestros chiapanecos en el marco abierto por los cambios introducidos por la política de desconcentración. *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, CIESAS, 1992.

¹⁴ Para una discusión más extensa sobre el tema, véase Aurora Loyo, “De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas H. (coords.), *Relaciones corporativas en un período de transición*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

El momento clave que nos permite entender estos movimientos fue sin duda el Segundo Congreso Nacional Extraordinario celebrado los días 22 y 23 de febrero de 1992, es decir, escasos tres meses antes de que se firmara el ANMEB. El análisis de las negociaciones informales que se llevaron a cabo en esta reunión, así como los documentos que se presentaron, son de gran utilidad para observar las tendencias de cambio, pero también las resistencias que se le oponen dentro de la organización sindical; este análisis podría ser interpretado como una radiografía necesaria para un diagnóstico médico. Nos limitaremos, sin embargo, a destacar dos puntos: *a*) la articulación de una propuesta educativa seria y *b*) los cambios en la estructura sindical.

Para el primer punto nos remitimos al documento presentado como proyecto resolutivo denominado “El SNTE ante la modernización de la educación básica y normal”, en el cual se incorporan las propuestas de un grupo de investigadores de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, que incluyen aspectos tales como el fortalecimiento de las áreas básicas del currículum: lectura y escritura, matemáticas, ciencias naturales, historia y civismo. Para el segundo, a los cambios estatutarios de los que tomó nota el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con fecha 12 de mayo de 1992 y que se originaron en el Segundo Congreso Extraordinario. Entre los cambios, cabe destacar que ante el reforzamiento de las facultades de comités seccionales y para evitar la disgregación del sindicato, se da en los nuevos estatutos un peso mayor que el que tenía anteriormente al Consejo Nacional, órgano permanente de gobierno sindical que ahora se reunirá de manera ordinaria cada seis meses y al que acuden además del CEN y miembros de los Comités de Vigilancia y de Acción Política, los secretarios generales de las secciones y cuatro representantes electos entre los delegados asistentes al Congreso Nacional, por cada una de las secciones sindicales.

En esa reunión y en el Consejo Nacional previo al ANMEB, realizado los días 16 y 17 de mayo, el SNTE apostaba al cambio para proteger en la medida de lo posible su integridad nacional.

LAS DIFICULTADES DE LA REFORMA EDUCATIVA

Tanto en la reforma administrativa como en el redimensionamiento del corporativismo, objetivos buscados por las políticas públicas del sector educativo, se han logrado en los últimos 15 años avances sustantivos, no así en la reforma educativa, cuyos resultados han sido sumamente desalentadores.

El suponer que se trata de un problema de “etapas” y que era necesario empezar por mejorar la estructura administrativa de la SEP y limitar la injerencia del SNTE en su aparato, para después mejorar la educación, puede resultar una postura cómoda pero poco convincente. Las escasas repercusiones positivas en la mejoría de la calidad de la enseñanza, tanto del proyecto denominado *revolución educativa*

como de la actual *modernización educativa*, combinadas con las amplias expectativas que despertaron en la sociedad, han representado costos políticos para el gobierno que éste no hubiera querido pagar si hubiera podido evitarlo.

Nuestro análisis nos lleva a considerar más bien que la preeminencia de la lógica administrativa en el sistema y el redimensionamiento del elemento corporativo, fueron posibles porque ambas tendencias correspondieron a un proceso que se imponía en el conjunto del sistema político nacional, y también porque dentro del sistema educativo la alta burocracia contó con los recursos necesarios y con aliados involuntarios que facilitaron estas transformaciones.

En cambio, los intentos de reforma en el terreno educativo han operado bajo condiciones sumamente adversas, en la medida en que no han recibido impulso importante externo al sistema ni han estado en el centro del actuar estratégico de los grupos internos del sistema.

Examinaremos primero el caso de los secretarios de educación y sus equipos. Se trata de grupos ajenos a la SEP, que llegan y se van con el secretario. Independientemente de su competencia, sus intereses y lealtades, en general, se orientan hacia afuera del sistema educativo y es de la potenciación de su capacidad decisional y de gestión en la SEP de donde pueden extraer recursos que hacen valer en la esfera político-administrativa de la que provienen. Es, pues, comprensible que su acción haya tenido como prioridad tanto los cambios administrativos como la disminución del peso específico del sindicato dentro del sistema. En esta lógica, los objetivos propios del sistema educativo y en especial la calidad de la educación a la que se ha conferido un lugar cada vez más importante en el discurso tanto estatal como societal, han tenido un lugar secundario en su agenda y también se han mostrado mucho más difíciles de lograr en los hechos.

No se trata de un problema de buenas intenciones. Los secretarios, sus equipos y la mayor parte de los burócratas y maestros de la SEP, seguramente querrían que mejorara la calidad de la educación. Sin embargo, la lógica del sistema anula las buenas intenciones en la medida en que genera condiciones en que la innovación pedagógica, filtrada a través de las estructuras burocráticas, se define en función de parámetros de oportunidad, de tiempo e intensidad ajenas al ámbito educativo.

Estas consideraciones toman cuerpo si analizamos lo sucedido con las propuestas que surgieron durante la gestión de Manuel Bartlett en la SEP de diciembre de 1988 a enero de 1992.

Su desarrollo, el desenlace final, así como el carácter del ANMEB nos servirán para mostrar la enorme debilidad que aqueja a nuestro sistema educativo y que consiste en la falta de terreno firme sobre la cual construir una reforma educativa.

Más que hacer un recuento pormenorizado de los avatares del llamado Nuevo Modelo Educativo, nos importa aquí destacar sus rasgos generales entre los cuales se señala: a) la modernización educativa centrada en el problema de calidad apareció como un punto central en el Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto del programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari; b) un clima

favorable en la opinión pública a cualquier cambio que pudiera suponer un movimiento hacia el mejoramiento en la calidad de la educación; c) suficientes recursos financieros y organizativos destinados al proceso de reforma, y d) tiempo para generar un proceso de consultas con vistas a generar consensos dentro y fuera del sistema educativo.

Estos aspectos nos hablan de un conjunto de condiciones que podríamos evaluar como propicias para el cambio. Sin embargo, el intento de reforma habría de ser operado por un equipo proveniente casi en su totalidad de la Secretaría de Gobernación, que tenía un escaso conocimiento de la problemática educativa. Es explicable por lo tanto que en la selección de los grupos y en especial de las personas encargadas de establecer los lineamientos generales de la reforma educativa, privaran las opciones personales del secretario Bartlett combinadas con concesiones a las estructuras establecidas de la SEP. Lo primero queda ejemplificado con la amplia capacidad de juego que se otorgó al doctor Luis Benavides en el Consejo Nacional Técnico de Educación (Conalte), y lo segundo con el peso que en el proceso adquirieron los subsecretarios de educación elemental y educación media.

Cabe destacar que los especialistas en educación colaboraron en diversos equipos, pero su participación no fue determinante y acabó resintiendo los efectos de las pugnas por el control del proceso. Por último, los equipos técnicos del SNTE participaron en los grupos de trabajo, pero la posición del sindicato ante la reforma se definió en función de estrategias en las que se privilegiaron otros campos de conflicto, en especial el relativo a la descentralización.¹⁵

Así, pues, desde su formulación las propuestas educativas carecieron de consistencia. En el equipo del secretario pudo haber estado presente la idea de que para que la reforma tuviera éxito era necesario negociar concediendo posiciones a grupos cuyos intereses, orientaciones pedagógicas y políticas eran antagónicas.¹⁶ Pudo pensarse que por la vía de dar espacios a una pluralidad de grupos se podrían ir eliminando las resistencias internas hacia los cambios curriculares. Esta forma de operar desembocó en desencuentros que se trataron de solucionar de maneras sumamente artificiosas: la "metodología" en la que se basaba todo el proceso, el ajuste que dijo habría de realizarse en función de los resultados de la llamada "prueba operativa", la supuesta integración entre el nuevo modelo educativo, los "perfiles de desempeño" y los nuevos materiales educativos.¹⁷ Atrás de esa cortina de humo que poco a poco se disipó se pudo apreciar la pobreza de los resultados.

¹⁵ Para una descripción pormenorizada de este proceso y una interpretación muy sugerente sobre el mismo, véase Rodolfo Ramírez, "El proceso de modernización de la educación básica (1989-1992)", DIE, CINVESTAV, IPN, documento preliminar, abril de 1992. Véanse también los planteamientos contenidos en Documentos DIE, *Educación básica: la reforma como un proceso integral* (presentado en el Simposio "Educación básica, la reforma necesaria", del 28 al 30 de noviembre de 1990).

¹⁶ La evaluación más amplia sobre la gestión de Bartlett se encuentra desarrollada en Aurora Loyo, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano* núm. 51, UAM Azcapotzalco, núm. 51, octubre-diciembre de 1992, pp. 17-22.

¹⁷ Véase *Hacia un nuevo modelo educativo*, Consejo Nacional Técnico de la Educación, 31 de julio de 1991.

Se debe destacar, sin embargo, que no todo lo que se produjo en este intento fracasado de reforma carece de valor. De ninguna manera, ya que recogió importantes planteamientos generados en oficinas internacionales y en especial en la UNESCO, que forman parte del contexto de globalización dentro del cual se ubica actualmente el debate educativo.¹⁸ Se logró incluso cierta sensibilización en la opinión pública en torno a problemas tales como la vinculación entre educación y sector productivo, la autonomía del espacio escolar, la conveniencia de introducir contenidos regionales a la educación básica, etcétera.

Durante la primera mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari no se concretó la descentralización radical del sistema, tampoco la reforma curricular. Sin embargo, los hechos posteriores nos indican que en el primer aspecto se había avanzado mucho más firmemente que en el segundo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En enero de 1992 Manuel Bartlett presentó su renuncia y fue sustituido por Ernesto Zedillo. Cuatro meses después se firmaba el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este documento contiene además de una introducción, antecedentes y un diagnóstico que se integra bajo el subtítulo de "Retos de la educación", lineamientos generales referidos a tres grandes temas: *a*) reorganización del sistema educativo; *b*) reformulación de los contenidos y materiales educativos, y *c*) revaloración de la función magisterial.

Cabe destacar que la fuerza del Acuerdo deriva fundamentalmente de los convenios que lo acompañan y que se refieren al primer punto, es decir, a la reorganización del sistema bajo la forma de federalización. El primer conjunto de convenios fue el que firmaron las autoridades federales con cada uno de los gobernadores de los estados de la República, estableciendo los compromisos de las partes en todos los aspectos relacionados con la federalización; el segundo fue firmado por el SNTE y los gobernadores de los estados para normar los aspectos laborales de los trabajadores que pasarán a formar parte de los sistemas estatales de educación.

El ANMEB, en su doble carácter de pacto social y de proyecto, abrió nuevamente grandes expectativas en la sociedad respecto al mejoramiento de la educación pública.¹⁹ Sin embargo, las dificultades para lograr consensos en torno a los nuevos libros de texto gratuito de historia de México, los retrasos en el cumplimiento de lo establecido por los convenios anexos al ANMEB por parte de algunos gobiernos

¹⁸ *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, UNESCO, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992.

¹⁹ Para conocer diversos puntos de vista en torno al ANMEB, véase *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana*, UAM, Unidad Azcapotzalco, núm. 51, noviembre de 1992. En este número monográfico dedicado a la modernización educativa aparecen 12 artículos sobre distintos aspectos del proceso.

estatales, los problemas derivados de la basificación del magisterio y sobre todo el agotamiento del tiempo propicio para la reforma determinado por el último cuarto menguante del ciclo sexenal, matizan ese optimismo.

El documento en tanto pacto político subordina los intereses corporativos y robustece el federalismo, obligando a los gobiernos estatales a asumir mayores responsabilidades en la tarea educativa.

En tanto proyecto el Acuerdo ofrece un diagnóstico general sobre los nudos problemáticos del sistema educativo y propone un conjunto de medidas para mejorarlo. Tanto el diagnóstico como las propuestas recogen aspectos que han logrado consenso entre muy diversos grupos sociales y que se articulan en torno al problema de la *calidad de la educación*. Además, este consenso básico se ve reforzado por la amplia convocatoria social que se hace a través del reiterado llamado a la *participación* de la comunidad y en especial de los padres de familia.

Podemos entonces concluir que el ANMEB, reforzado por los convenios que lo acompañan, es un pacto que cristaliza la reforma administrativa y el redimensionamiento del elemento corporativo, procesos que han estado en el centro de los conflictos del aparato educativo durante los últimos 15 años. En cambio, como proyecto, contiene lineamientos generales de una reforma educativa para la que, todo parece indicar, todavía no existen condiciones propicias.

El marco político-institucional dentro del que opera actualmente el sistema educativo nacional en el nivel básico, ha evolucionado hacia un mayor predominio de la lógica racional-burocrática; pero ello lleva consigo otras inercias, otro tipo de resistencias al cambio distintas a las del modelo anterior, pero no por ello menos efectivas. Pero ésa será otra historia.